

DICTAMEN 5/2010

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del Territorio y del Medio Ambiente

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno
con fecha 15 de octubre de 2010
por el procedimiento ordinario.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de
trabajo de fecha 16 de Diciembre de 2010

DICTAMEN 5/2010

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del Territorio y del Medio Ambiente.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias

Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL “ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE”.....	7
1. Estructura y finalidad.....	7
2. Contenido.....	7
2.1. Exposición de Motivos.....	7
2.2. Texto articulado.....	7
2.3. Otras disposiciones.....	9
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE”.....	11
1. Observaciones de carácter previo.....	11
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo.....	11
1.1.1. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de Dictamen.....	11
1.1.2. El trámite de audiencia previa por afectación de competencias de los Cabildos y Municipios, en relación a la Directiva de Servicios.....	12
1.1.3. Acerca del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente.....	13
2. Observaciones de carácter general.....	15
2.1. Importancia del medio ambiente y la política medioambiental para el desarrollo de Canarias.....	15
2.2. El medio ambiente en Canarias.....	15
2.3. Turismo sostenible, medio ambiente y paisaje.....	17
2.4. La problemática respecto a la política de protección del territorio y protección al medio ambiente en Canarias: complejidad y dispersión normativa.....	18
2.5. La mejora del marco normativo y de su aplicación.....	19
2.6. Sobre las líneas generales y los objetivos del Anteproyecto de ley.....	20
3. Observaciones de carácter particular.....	22
3.1. Título I. Evaluación ambiental de planes y proyectos.....	22
3.1.1. Capítulo I. Evaluación de impacto de proyectos.....	22
3.1.2. Capítulo II. Evaluación estratégica de planes y programas.....	22
3.2. Título II. Red Natura y biodiversidad.....	22
3.2.1. Capítulo I. Procedimiento de declaración y régimen jurídico de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000.....	22
3.2.2. Capítulo III. Entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental.....	23
3.2.3. Capítulo IV. Especies invasoras.....	24

3.3. Título III. Sistemas Territoriales Ambientales.	24
3.4. Título IV. Situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento	25
3.5. Título V. Modificación de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias.	25
3.6. Título VI. Medidas en materia de disciplina	27
3.7. Otras Disposiciones.....	28
3.7.1. Disposiciones Adicionales	28
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	29
1. Sobre los aspectos formales de la solicitud de Dictamen preceptivo del CES.	29
1.1. Sobre la documentación acompañada a la solicitud de Dictamen.....	29
1.2. El trámite de audiencia previa por afectación de competencias de los Cabildos y Municipios, en relación a la Directiva de Servicios.....	29
1.3. Acerca del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente.	29
2. Sobre las observaciones incluidas en el presente Dictamen.	30
2.1. Importancia del medio ambiente y la política medioambiental para el desarrollo de Canarias.	30
2.2. Turismo sostenible, medio ambiente y paisaje.	30
2.3. La problemática respecto a la política de protección del territorio y protección al medio ambiente en Canarias: complejidad y dispersión normativa.	31
2.4. Sobre las líneas generales y los objetivos del avance de Anteproyecto de Ley.	32

Dictamen 5/2010 del CES
Preceptivo, a petición de la Presidencia del Gobierno
sobre el avance de
"Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de
protección del Territorio y del Medio Ambiente"

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día *16 de diciembre de 2009*, con los requisitos que establece el *artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El *día 15 de octubre de 2010*, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen, preceptivo previo** del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, por el procedimiento ordinario, sobre el avance del "*Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del Territorio y del Medio Ambiente*", en cumplimiento de lo establecido en el *artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada*.

Conforme a lo dispuesto en el *artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de un mes**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el *artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
 - Avance del *Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del Territorio y del Medio Ambiente*.
 - *Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley*, que contiene la *Lista de Evaluación*.
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el Pleno del Consejo.

4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 4 y 29 de noviembre de 2010. En la sesión de fecha 4 de noviembre **compareció, en sesión informativa a petición del Consejo, el Titular de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, Sr. Berriel Domínguez**, acompañado de personal directivo de dicho departamento.
5. Asimismo, una sesión de trabajo de la Comisión, convocada para el día 24 de noviembre, no se llevó a efecto al no darse el quórum suficiente para la formal constitución de la misma.
6. En la última de las sesiones de trabajo, la celebrada el día 29 de noviembre de 2010, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.**

II. CONTENIDO DEL “ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE”.

1. Estructura y finalidad.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una Exposición de Motivos, 84 artículos, agrupados en seis Títulos, complementados con nueve disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

2. Contenido

El avance de Anteproyecto de Ley de armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, tiene como objetivo principal la adaptación del ordenamiento ambiental canario, tanto al Derecho comunitario como al Derecho estatal. Se propone la modificación parcial de las distintas normas con rango de Ley que ordenan materias similares. Además, se recoge por un lado, la evaluación de impacto ambiental, tanto de planes y programas como de proyectos, y, por otro, la prevención y control de la contaminación.

Se describe a continuación, de una manera más detallada, el contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distinguiendo entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos* del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, se hace referencia, entre otros aspectos, a la necesidad de implementar una política de simplificación, lo que conlleva aprobar una normativa que ponga fin a la dispersión normativa del ordenamiento canario en materia medioambiental. Asimismo, se hace referencia a la sostenibilidad ambiental, a la evaluación estratégica de planes, a la conservación de la naturaleza y fomento de la sostenibilidad, a las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, a los sistemas territoriales ambientales, a la regulación de los residuos, a la adaptación del presente Anteproyecto de Ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y a las medidas que se incorporan en materia de disciplina urbanística.

2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del Anteproyecto de Ley de armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, con el **Título I**, dedicado a la “Evaluación ambiental de planes y proyectos”. Dicho Título está integrado por dos capítulos: el primero de ellos versa sobre la evaluación de impacto de proyectos, y tiene por objeto regular la evaluación ambiental de los proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Se pretende un doble objetivo: por un lado, adaptar el ordenamiento canario al Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, luego modificado por Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Por otro lado, se pretende reestructurar el modelo de evaluación ambiental instaurado en la

Comunidad Autónoma de Canarias hace casi veinte años, a fin de que la nueva regulación se ajuste a la legislación estatal y a las necesidades socioeconómicas. El segundo capítulo se refiere a la evaluación estratégica de los planes y programas, a fin de dar cumplimiento a la Directiva 2001/42/CE del Consejo, de 27 de junio, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El **Título II**, que lleva por rúbrica “Red Natura y Biodiversidad”, se compone de cuatro capítulos. El capítulo I regula el procedimiento de declaración y régimen jurídico de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000, mientras que el capítulo II hace referencia a las medidas de corresponsabilización y colaboración en la conservación y protección de la biodiversidad y la sostenibilidad. El capítulo III se ocupa de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, y finalmente, el capítulo IV versa sobre las especies invasoras, dedicado a la prevención y control de las especies exóticas invasoras y a su régimen sancionador.

El **Título III**, se refiere a los “Sistemas Territoriales Ambientales”. Dichos sistemas serán delimitados por el planeamiento urbanístico y beneficiarán a los propietarios de suelo rústico con independencia de que el propietario lleve a cabo actuaciones que le comprometan con la conservación, protección y mejora del medio ambiente. Los sistemas territoriales ambientales responden a la necesidad de reducir las cargas impuestas por la función social de la propiedad sobre los propietarios de suelo rústico, con el fin de que esas cargas no sean ni excesivas ni desproporcionadas.

El **Título IV** regula la “Situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento”, señalando en qué tipo de situaciones legales pueden quedar las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos o actividades existentes a la entrada en vigor del presente Anteproyecto, así como el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas. Dichas situaciones son las siguientes: situación legal de simple consolidación, para aquellas que habiéndose erigido o iniciado conforme a los títulos administrativos habilitantes exigibles, por motivos de legalidad sobrevenida, resulten disconformes, pero no incompatibles, con las nuevas determinaciones del planeamiento; y situación legal de fuera de ordenación, para aquellas que se hubiesen erigido sin contar con los títulos administrativos habilitantes, o bien que contando con dichos títulos, resulten disconformes e incompatibles con las nuevas determinaciones de planeamiento, por disponer éstas en su lugar la implantación de viales, espacios libres u otros sistemas generales o dotaciones o equipamientos.

El **Título V** se refiere a la “Modificación de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias”. Mediante el presente Título se procede a modificar determinados artículos y aspectos de la citada Ley 1/1999, de Residuos de Canarias. Entre otros aspectos que se modifican, se puede destacar los relativos al objeto de la Ley, la jerarquía de las actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos, el ámbito de aplicación, las directrices de ordenación de residuos, los planes territoriales especiales de residuos, los supuestos sometidos a autorización en materia de producción de residuos, la responsabilidad de los agentes en materia de residuos, la gestión privada de residuos, etc.

El **Título VI** lleva por rúbrica “Medidas en materia de disciplina”, y está formado por dos Capítulos. El capítulo I se dedica a las medidas de simplificación en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística y de ejercicio de la potestad sancionadora en materia de urbanismo, reintroduciendo en el ámbito de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida las multas coercitivas y la

ejecución subsidiaria como medidas eficaces que permitan a las Administraciones canarias la consecución del restablecimiento de las actuaciones contrarias a la legalidad urbanística. El capítulo II se ocupa de las medidas en materia de sanciones, extendiendo el concepto de los sujetos responsables de la comisión de una infracción urbanística a todos los sujetos que intervienen en la edificación, se adecuan las cuantías de las multas a la realidad socioeconómica de Canarias, clarificándose los criterios que los órganos administrativos deben seguir al determinar la concreta cuantía a imponer.

2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con **nueve Disposiciones Adicionales**.

- Mediante la Disposición Adicional Primera se modifica el artículo 230.2d) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, dedicado a los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos.
- La Disposición Adicional Segunda regula la Evaluación de Impacto Ambiental de actividades mineras.
- La Disposición Adicional Tercera se ocupa de los Sistemas integrados de gestión.
- La Disposición Adicional Cuarta se dedica a la Red Natura 2000.
- La Disposición Adicional Quinta incorpora la terminología sobre situaciones básicas de suelo por los instrumentos de planeamiento.
- En virtud de la Disposición Adicional Sexta, se establece la necesidad de autorización previa para los eventos deportivos a motor campo a través o fuera de las vías destinadas a la circulación de los mismos.
- La Disposición Adicional Séptima modifica la Directriz de Ordenación General 62.3 prevista en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
- Mediante la Disposición Adicional Octava se modifican los anexos literal y cartográfico de Reclasificación de los Espacios Naturales; y finalmente,
- A través de la Disposición Adicional Novena, se procede a la regularización de ocupantes de viviendas públicas sin título legal.

El Anteproyecto de Ley se completa con **diez Disposiciones Transitorias**:

- La disposición transitoria primera establece el régimen aplicable a los Planes Generales sin planeamiento territorial adaptado a las Directrices;
- La disposición transitoria segunda regula los procedimientos de evaluación de impacto regulados en la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención de Impacto Ecológico;
- La disposición transitoria tercera se ocupa del régimen aplicable a las instalaciones existentes en los términos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera;
- La disposición transitoria cuarta regula los procedimientos iniciados a la entrada en vigor de la ley respecto de las autorizaciones suprimidas;

- La disposición transitoria quinta se ocupa de la extinción de autorizaciones de tracto sucesivo, suprimidas por el Anteproyecto, pero que a su entrada en vigor se encuentran ya concedidas;
- La disposición transitoria sexta regula las inscripciones registrales;
- La disposición transitoria séptima trata sobre las Directrices de Ordenación de Residuos;
- La disposición transitoria octava regula el régimen de los procedimientos sancionadores;
- La disposición transitoria novena se ocupa de la equiparación de categorías de suelo rústico; y finalmente,
- La disposición transitoria décima establece el plazo de resolución de los Proyectos de Actuación Territorial y de las Calificaciones Territoriales solicitadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con **cuatro Disposiciones Finales**, en las que se regula lo siguiente:

- La Disposición Final primera, señala al Gobierno de Canarias para la refundición de las disposiciones vigentes sobre ordenación del territorio, turismo y medio ambiente.
- La Disposición Final segunda, establece una adaptación de los instrumentos de ordenación en materia de residuos.
- La Disposición Final tercera, faculta al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley; y
- La Disposición Final cuarta, establece la entrada en vigor de la Ley.

Además, el Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, cuenta con los siguientes Anexos:

- Anexo I, en el que se recogen todos los Proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental.
- Anexo II, que comprende los Umbrales determinantes del sometimiento de proyectos Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación básica de impacto ambiental y a inspección de buenas prácticas medioambientales.
- Anexo III, que recoge los Criterios que deben ser contemplados en los términos de los artículos 3 (proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental del Anexo I) y 4 (proyectos sometidos a Evaluación Básica de Impacto Ambiental y a Inspección de Buenas Prácticas Medioambientales) del Anteproyecto de Ley.
- Anexo IV, relativo a los Criterios para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente.
- Anexo V, que contiene la Información a incorporar en el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental.

III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE “ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE”.

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. A propósito de la documentación acompañada a la solicitud de Dictamen.

La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; Decreto al que se le ha otorgado publicidad mediante Resolución de 13 de abril de 2009, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, tal y como consta en el Boletín Oficial de Canarias nº 73, de 17 de abril de 2009.

Se aporta **Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales** del Anteproyecto de Ley, que contiene la Lista de evaluación a la que hace referencia la Norma primera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

No consta, sin embargo, entre la documentación remitida, certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptando la petición de dictamen a este organismo, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento** del Consejo Económico y Social de Canarias.

Asimismo, se advierte que, en relación con la petición de dictamen al CES y envío de documentación, se ha contemplado la facultad prevista en el apartado 2 de la Directriz Tercera del citado Decreto 30/2009, de 19 de marzo, que señala que la remisión de un anteproyecto de ley podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado 1 de la misma Directriz.

No obstante esta facultad, considera el Consejo que hubiese sido deseable que se aportase, entre los antecedentes, una **Memoria económica**, que contenga una estimación financiera del coste del Anteproyecto, así como el preceptivo **Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**, exigible de conformidad con el **artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda**.

En relación a la ausencia de la **Memoria Económica**, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, el Consejo quiere resaltar el hecho de que su omisión no nos permite aproximarnos al conocimiento del coste que representaría incorporar a nuestro ordenamiento jurídico determinadas actuaciones a que se refiere el Anteproyecto de Ley, en particular en materia de *evaluación de impacto ambiental* con la creación y actualización de determinados recursos e instrumentos de carácter administrativo, como el *registro público en materia de Catálogo de las Áreas de Sensibilidad Económica* o, en la misma línea, respecto de los costes adicionales que para la administración autonómica puede significar las tareas de inspección de las que el Anteproyecto de Ley califica como *“buenas prácticas medioambientales”*, caso de realizarse éstas por las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental.

Igualmente, en materia de *protección de la sostenibilidad y la biodiversidad*, nada se conoce por la ausencia de Memoria Económica y Evaluación Presupuestaria del eventual coste económico por el establecimiento de convenios de colaboración con los propietarios colaboradores con el medio ambiente, cuya cuantía no se determina, al menos como previsión o estimación inicial. Lo mismo ocurre con el establecimiento de otro registro público, esta vez el de los “*colaboradores con la sostenibilidad y la biodiversidad*”, cuyo coste también se desconoce.

Nada se sabe tampoco del coste de creación y mantenimiento del “*Registro de Entidades de Acreditación*”, adscrito en su caso al Departamento competente en la materia.

En materia de “*Residuos*” el avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina prevé actuaciones y medidas de *promoción y fomento de las actividades públicas y privadas* que contribuyan a la prevención en la generación de residuos, o a su adecuada gestión, así como a la información y concienciación ciudadana. En relación a todo ello también, el Consejo desconoce, por la inexistencia de Memoria Económica, el coste de dichas medidas.

El Plan Integral de Residuos de Canarias, previsto hoy en el artículo 8 de la Ley de Residuos de Canarias y concebido como vector de la planificación, control, coordinación y racionalización de todas las acciones relativas a esta materia, será, con el Anteproyecto de Ley que se analiza, sustituido por los *Planes Territoriales Especiales de Residuos de Ámbito Regional*. Se desconoce el coste de formulación y tramitación, en su caso, de estas nuevas figuras de la planificación.

Finalmente, y en relación al alcance que tiene, para una correcta valoración del Anteproyecto de Ley de referencia, el que el mismo se acompañe de una Memoria Económica, hemos de significar también que, en determinadas materias que aborda el texto legal propuesto, el impacto financiero se traslada a otras administraciones, por ejemplo y sólo a título indicativo, en materia de inspección de las *buenas prácticas medioambientales*, que le correspondería a los Cabildos Insulares.

En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta que **la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen**, y en los términos en que se da a conocer al CES, **en momentos preliminares** y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

1.1.2. El trámite de audiencia previa por afectación de competencias de los Cabildos y Municipios, en relación a la Directiva de Servicios.

Uno de los ámbitos en el que despliega la Directiva de Servicios finalidades y objetivos es en el de la **cooperación administrativa**. Ello implica, entre otras cuestiones, que en el proceso de transposición de la misma habrán de completarse *obligaciones jurídicas vinculantes* para el conjunto de las autoridades públicas y administraciones concernidas para que se establezcan mecanismos de cooperación en garantía de la mejor supervisión de los prestadores de servicio, consumidores y usuarios.

Nuestros Cabildos asumen un importante número de competencias administrativas, en virtud de los procesos de transferencias de la Comunidad Autónoma, en materia de protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos, o en el de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, entre otros.

Igualmente, el Anteproyecto de Ley aborda determinadas modificaciones que afectan al ámbito competencial que corresponde a los gobiernos municipales en materia de medioambiente, en particular, y entre otras, en lo que concierne a la recogida de residuos. Por otro lado, en el desarrollo de los procedimientos regulados en el Anteproyecto de texto normativo, y así lo recoge la propia Lista de Evaluación, se atribuye especial relevancia “... a la participación de los Ayuntamientos en orden a sus atribuciones competenciales. Así en el propio procedimiento de autorización ambiental integrada participa el ayuntamiento correspondiente **emitiendo el informe de compatibilidad urbanística...**”. También en cuanto al procedimiento de declaración de las *zonas especiales de conservación* y las *zonas de especial protección para las aves*, que constituyen la Red Natura 2000, el Anteproyecto prevé el *trámite de audiencia* a los municipios afectados.

El Anteproyecto de Ley que se analiza promueve una nueva regulación en alguna de estas materias, alterando el régimen competencial, por lo que, en opinión del Consejo, sería deseable que la tramitación del mismo, y para salvaguardar el reparto y, en su caso, la concurrencia competencial entre estas instancias, dar posibilidad a través del trámite de audiencia a que los Cabildos y Ayuntamiento expresen sus opiniones sobre el Anteproyecto de Ley, lo que facilitaría sus objetivos, por un lado, y por otro mejoraría igualmente la necesaria cooperación entre las administraciones intervinientes, uno de los objetivos de la Directiva de Servicios Comunitaria.

1.1.3. Acerca del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente.

Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el expediente la *Lista de Evaluación* del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, conforme a lo señalado en la Norma Tercera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura.

La *Lista de evaluación* del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, tal y como dispone la Norma Octava del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, recabando el máximo nivel de acuerdo en el ámbito del Gobierno y los sectores afectados, así como con la ciudadanía en general.

Respecto a dicha Lista de evaluación, considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a lo dispuesto en las Directrices que figuran como Normas octava a decimoséptima del citado Decreto 30/2009. No obstante, conviene resaltar los siguientes aspectos:

En relación con el apartado 17, Instrumentos de actuación más propicios, contenido en la Norma undécima “*Alternativas a una actuación jurídica*” del mencionado Decreto 30/2009, se advierte que no se hace referencia al extremo relativo al “coste en los presupuestos públicos”, dado que en la Lista de evaluación se menciona expresamente, que “no se contempla otro instrumentos alternativo que represente un menor coste presupuestario”, haciéndose referencia a continuación a que, el coste de la aplicación de la norma podrá reducirse por la aplicación del Decreto 48/2009, de 28 de abril y por la Ley 11/2008, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; pero sin que se concrete en cifras, la

cantidad que se estime como coste, o la cifra que se espera, que se pueda ahorrar, como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

En cuanto a la Norma decimocuarta del Decreto 30/2009, dedicada al Contenido esencial del proyecto, se ha detectado que tanto lo señalado en el punto 44 - *la estructura de la iniciativa*- como en el punto 45- *la exposición de los temas que se tratan y de los puntos esenciales*- de la citada Lista de Evaluación, no coincide exactamente con la estructura y contenido del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente.

En efecto, respecto a los puntos 44 y 45, que tratan, respectivamente, sobre la estructura de la iniciativa y sobre la exposición de los temas que se tratan y de los puntos esenciales, se observan las siguientes incongruencias:

- El Título I del Anteproyecto de Ley lleva por rúbrica “Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos”, mientras que en el punto 44 de la Lista de Evaluación se señala que se titula Sostenibilidad Ambiental.
- En la Lista de Evaluación se hace referencia a un Título II denominado Procedimiento de Autorización Ambiental Integrada; sin embargo, en el Anteproyecto de Ley el Título II lleva por rúbrica “Red Natura y Biodiversidad”, y tiene la misma estructura que el Título III que consta en la Lista de Evaluación. Por tanto, parece deducirse que se ha suprimido el Título II, quedando su contenido subsumido en otro apartado del Anteproyecto de Ley, y que el Título III ha pasado ahora a ser el Título II del Anteproyecto sometido de dictamen.
- El Título IV de la Lista de Evaluación, denominado “Sistemas territoriales ambientales”, debería ser el Título III, de conformidad con el Anteproyecto de Ley.
- El Anteproyecto de Ley cuenta con un Título IV denominado “Situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento”, que no consta en el punto 44 de la Lista de Evaluación.
- Algo similar sucede con el Título V del Anteproyecto de Ley, puesto que éste denominado “Modificación de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias”, no figura en la Lista de Evaluación.
- El Título VI lleva por rúbrica, según el Anteproyecto, “Medidas en materia de disciplina urbanística”, y se compone de dos capítulos, y no de tres, como consta en el punto 44 de la citada Lista de Evaluación. Según el Anteproyecto de Ley, los capítulos que forman parte de este título son el Capítulo I, que trata sobre las Medidas de simplificación en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística y de ejercicio de la potestad sancionadora en materia de urbanismo, y el Capítulo II, referente a las Medidas en materia de sanciones
- Asimismo, y en cuanto a los Anexos, según el Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, éste tiene un total de cinco Anexos, mientras que según se desprende de la estructura señalada en la Lista de Evaluación, en la misma se mencionan un total de seis Anexos, no correspondiéndose, por tanto, los Anexos V y VI señalados en la Lista de Evaluación con el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen.

Finalmente, y en relación a estas incongruencias, en opinión del Consejo, lo deseable hubiese sido que la *Lista de evaluación* suscrita por el titular del departamento proponente de la iniciativa, se hubiese adaptado o actualizado conforme a las previsiones recogidas en el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Importancia del medio ambiente y la política medioambiental para el desarrollo de Canarias.

En opinión del CES, la **calidad ambiental** y los **recursos naturales** no solamente influyen en la calidad de vida de las personas, sino que son **factores fundamentales a la hora de valorar la competitividad de un territorio**. Desarrollo económico y sostenibilidad ambiental son elementos que hoy en día no se conciben de forma independiente.

En las últimas décadas, desde diferentes instituciones y ámbitos de conocimiento se insiste en la idea de **avanzar hacia un modelo económico y social más sostenible**, respetuoso con el medio ambiente y menos basado en la utilización intensiva de los recursos naturales. Así, desde la **OCDE** se establece que *“la recuperación económica y el crecimiento económico ambiental y socialmente sostenible son los retos clave a los que todos los países se enfrentan hoy”*. Por otra parte, en la nueva **Estrategia UE 2020**, sucesora de la Estrategia de Lisboa, se subraya la necesidad de evolucionar hacia un *modelo de crecimiento económico menos basado en la destrucción y agotamiento de los recursos naturales*, mientras que el **Plan Nacional de Reformas de España** señala la necesidad de *“fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento”*.

En el caso de Canarias, **la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social es especialmente relevante** puesto que la capacidad productiva de nuestra economía depende en gran parte del **desarrollo del sector turístico** y éste está estrechamente ligado a nuestro capital ambiental.

Dado el carácter estratégico de la protección medioambiental, la **política medioambiental** es cada vez más transversal y también más compleja. No solamente tiene como objetivo contener el proceso de degradación medioambiental sino que sus objetivos son mucho más amplios, regulando la interacción de la sociedad con el medio ambiente como medio natural, procurando que la protección al medio ambiente y el desarrollo económico y social sean compatibles.

A juicio del CES, la manera en que se articule la **protección del territorio y el medio ambiente** en Canarias en los próximos años y se **establezcan sinergias entre protección medioambiental y desarrollo**, será clave en la definición de nuestro modelo de desarrollo económico y social.

2.2. El medio ambiente en Canarias.

Las Islas Canarias es una de las regiones con mayor **biodiversidad** del planeta. Es la **región española con mayor longitud de costas**, cuenta con 146 espacios naturales protegidos que representa el 40% del territorio, en los que se incluyen 4 Parques Nacionales. Además, cuenta con 5 Reservas de la Biosfera, 2 Patrimonios Naturales de la Humanidad y 3 Reservas Marinas así como 17.893 especies de flora y fauna (3.736 endémicas).

En nuestro último **Informe Anual sobre la Situación Económica Social y Laboral de Canarias, 2009-2010**, el CES realiza un diagnóstico sobre la **situación**

medioambiental en Canarias¹ en el que se destacan los principales aspectos de la protección del territorio y del medio ambiente en nuestras islas.

El primer obstáculo con el que tropieza la ordenación y conservación de los recursos naturales es la elevada densidad demográfica, así como la aglomeración y la actividad económica en torno a la que se concentra esta población centrada fundamentalmente en la actividad de construcción, los servicios y la actividad turística.

En efecto, Canarias, con una densidad de 282 hab./km², es de las regiones más densamente pobladas, después de la Comunidad de Madrid², con 757,6 hab./km² y el País Vasco con 296 hab./km². La media española se sitúa en 89,3 hab./km² y en la Unión Europea la densidad media es de 112,5 hab./km². El total de la población de Canarias representa sobre el conjunto nacional el 4,48% mientras que la superficie del Archipiélago representa el 1,4% con respecto al total nacional. A estos indicadores de densidad demográfica, medidos sobre la población de derecho, en el caso de Canarias debe tenerse también en cuenta la presión medioambiental que ejerce la llegada de casi diez millones de turistas al año³.

El **consumo de territorio** desde el punto de vista demográfico y urbanístico tiene una dimensión tanto cualitativa como cuantitativa, que habrá de ser particularmente considerada a la hora de la formulación de cualquier estrategia de desarrollo

En este sentido, uno de los **impactos ambientales** más significativos de la carga demográfica y, particularmente, de sus implicaciones en la actividad económica, es la **expansión urbanística** y, por tanto, la **demandas de suelo y espacio**, que se convirtió en uno de los rasgos más destacados de la última etapa de expansión económica. Es obvio que esta presión demográfica es mayor en las zonas costeras, por cuanto a la densidad demográfica constituida por la población residente hay que añadir la población fluctuante constituida por los visitantes o turistas.

Esta población no sólo demanda infraestructuras y servicios, sino que también consume territorio para uso alojativo. Otros impactos ambientales que genera la población, y asociado a ella la actividad productiva, afectan a los suelos, al agua y a la energía. Los principales impactos que afectan al suelo se traducen en erosión, fertilización, salinización y mineralización, entre otros.

Junto con la gestión y planificación del territorio, la gestión de residuos es otro de los retos medioambientales de Canarias. La planificación de la gestión de los residuos en Canarias prevé varias líneas de actuación encaminadas a minimizar el

¹ Ver segunda parte: análisis monográfico: capítulo 5. Población, economía y recursos naturales en Canarias (pp. 537-590)

² Exceptuando Ceuta y Melilla.

³ También hemos de significar que la crisis económica ha provocado una ralentización del crecimiento demográfico de Canarias. Con datos del Informe Anual del Consejo 2009-2010, si la tasa de variación interanual 2007-2008 todavía alcanzaba el 2,47%, la variación de la población empadronada entre 2008-2009 solo llega al 1,35%. Los 2.103.992 habitantes empadronados a 1 de enero de 2009, suponen 28.024 residentes adicionales. Con datos provisionales del Padrón Municipal a 1 de enero de 2010 la población residente en Canarias era de 2.114.928.

Las altas tasas de crecimiento demográfico advertida en la pasada década se han ido atenuando, de tal forma que es previsible que el incremento de población deje de ser un factor de presión en la configuración de determinados análisis e intervenciones públicas.

impacto ambiental y la producción de los residuos. La estacionalidad de la actividad turística así como la importancia de la misma según el municipio, junto con la fragmentación territorial constituyen aún hoy un reto para la gestión y planificación de los servicios e infraestructuras necesarias para la recogida y tratamiento de los residuos.

2.3. Turismo sostenible, medio ambiente y paisaje.

Como ya se señaló anteriormente, en el caso de Canarias, la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social es especialmente relevante puesto que la capacidad productiva de nuestra economía depende en gran parte del desarrollo del sector turístico y éste está estrechamente ligado a nuestro capital ambiental.

Un primer aspecto a destacar es que nuestra riqueza natural genera un bienestar social indudable y es junto con el clima, el factor determinante del éxito de Canarias como destino turístico, aunque los aspectos medioambientales tradicionalmente hayan estado escasamente evaluados e internalizados en el proceso productivo.

En repetidas ocasiones, el CES ha destacado la **necesidad de reforzar una estrategia de desarrollo turístico más sostenible** con el objetivo de hacer más atractivo el “destino turístico Canarias”. Así, en el último Informe Anual 2009-2010 como primer elemento para un cambio de modelo turístico se cita el **favorecer un reposicionamiento de Canarias, sus destinos y productos, en la mente de los consumidores europeos**. Se trataría de modificar, incorporando paulatinamente a la imagen de sol y playa otros valores y activos ligados a las “*actividades al aire libre en un entorno atractivo*”.

A juicio del CES, Canarias necesita mejorar su imagen a través de **políticas tanto de oferta** (renovación, diferenciación), **como de demanda** (promoción, búsqueda de nuevos segmentos y mercados). Frente a la arraigada imagen vinculada al sol y playa masivos con paquete turístico es necesario **promover una imagen más vinculada al desarrollo de actividades al aire libre**, y otras complementarias, en un entorno agradable, seguro, cómodo, relativamente cercano y con buen clima.

En esta estrategia, y esta es una permanente demanda del Consejo, la **preservación del medio ambiente y la importancia del recurso paisajístico** cobran una especial importancia. Cada vez resulta más evidente que el paisaje, como sistema ambiental natural y social característico de un territorio es un atributo diferenciador del destino turístico, y por lo tanto debe de ser preservado e incluso recuperado⁴.

A juicio de CES una estrategia que aborde correctamente, **el desarrollo en nuestras islas del turismo en zonas rurales** garantizaría, también, un triple beneficio. En primer lugar puede suponer una **mejora, en conjunto, de la competitividad del destino turístico**, ofreciendo atractivos complementarios a los tradicionales de “sol y playa”. En segundo lugar, al **generar y fijar valor en las zonas rurales**, se obtiene una **fuentes de ingresos, también complementaria a las del sector primario**. Y en tercer lugar, se obtiene una **valorización del patrimonio natural y cultural**, que necesariamente debe llevar a una mayor preservación del medio ambiente.

⁴ La importancia del paisaje en el establecimiento de una estrategia de desarrollo sostenible en el ámbito rural ha sido recientemente tratado por el CES de Canarias en el monográfico titulado “La Palma: economía, sociedad y medio ambiente” del último informe anual 2009-2010.

2.4. La problemática respecto a la política de protección del territorio y protección al medio ambiente en Canarias: complejidad y dispersión normativa.

En las últimas dos décadas, Canarias ha sido una de las comunidades autónomas que **mayor esfuerzo** han hecho por dotarse de un **marco normativo** en los ámbitos de la **ordenación del territorio y el medio ambiente adaptado a sus necesidades**. Sin embargo, en opinión del Consejo, la **valoración de este proceso dista de ser óptima**.

En efecto, lo que se quiere señalar desde el Consejo Económico y Social es que, por un lado, los distintos niveles de gobierno, Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos, ámbitos institucionales al fin, han desplegado en pocos años y con un importante desarrollo, un marco regulatorio en materia urbanística y de protección al medio ambiente, Pero también ocurre que este rápido desarrollo, en ocasiones, ha acabado añadiendo complejidad e ineficiencias por un insatisfactorio funcionamiento de este marco institucional. Y, con todo ello, provocado no pocos problemas en el desarrollo económico, social e incluso medioambiental en las islas.

En este importante caudal normativo al que nos referimos, en los ámbitos de ordenación del territorio y del medio ambiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias destacan, entre otras, la *Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico*, la *Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias*, la *Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias*, la *Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias*, la *Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas*, la *Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias*, la *Ley 9/1999 de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias*, el *Decreto-legislativo 1/2000, 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, la *Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias*, la *Ley 10/2003, de 3 de abril, reguladora de la Licencia Comercial Específica*, la *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias* y la *Ley 6/2009, de 6 mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo*.

Entre los **ámbitos instrumentales** en materia de protección del territorio y medio ambiente que se han mostrado **menos eficientes para solucionar los problemas de ordenación del territorio para el cual fue creado está el sistema de planeamiento**, sujeto a permanentes cambios lo que ha provocado que el marco normativo actual esté caracterizado por su **extremada complejidad**.

Las **sucesivas reformas legislativas** exigen la adaptación de los documentos de planeamiento municipal a la nueva normativa, para lo que ha faltado, en ocasiones, el necesario impulso político y la capacidad de las propias corporaciones locales para ello, añadiendo, así, ineficiencias e inseguridad jurídica

Por otro lado, a juicio del CES, los **procedimientos administrativos actuales de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos** caracterizados, y así debe ser, por su alto nivel de exigencia en el cumplimiento de los requisitos formales establecidos, justificado por el fin público a proteger, no han acertado para

mostrarse compatibles con los valores de eficacia y necesaria celeridad en su tramitación, excediendo en gran parte de los casos los amplios plazos establecidos en sus reglamentos de procedimientos, comprometiendo la viabilidad de planes y proyectos objeto de evaluación, introduciendo inseguridad e incerteza.

En opinión del CES, estos son aspectos de cómo la **progresiva complejidad** de este marco regulatorio, básicamente urbanístico y medioambiental, en Canarias esta dando lugar a **resultados no deseados**, convirtiéndose en ocasiones en freno y no en impulsor de un desarrollo socioeconómico más sostenible en las islas. Resultado final al que tampoco son ajenas las limitaciones e ineficiencias de la trama institucional, en exceso burocratizada, con importantes carencias desde el punto de vista de la necesaria coordinación y cooperación interadministrativa, o desde el del ejercicio de las funciones de tutela y vigilancia. Ocurre que estos excesos e ineficiencias acaban, finalmente, por desvirtuar el conjunto del sistema restándole capacidad para eficaz protección del territorio y del medio ambiente.

2.5. La mejora del marco normativo y de su aplicación.

Como ya ha manifestado este Consejo en anteriores ocasiones, la calidad del **marco institucional** en el que se desenvuelve una sociedad es un elemento clave para el desarrollo económico y social⁵. Puesto que el territorio y el medio ambiente es un recurso vital para la economía canaria, el marco normativo que regula la ordenación del territorio y el medio ambiente en el Archipiélago se convierte en elemento clave para la sostenibilidad del desarrollo en las Islas.

Desde la Comisión Europea⁶ y distintos organismos internacionales, como la OCDE⁷, se están llevando a cabo distintos planes con el objetivo de mejorar los marcos regulatorios. Entre los instrumentos que se destacan para este fin destacan el impulso de la valoración ex ante del impacto normativo, los procesos participativos, las medidas para la simplificación normativa, la reducción de la carga burocrática, los procesos de evaluación y la coordinación interinstitucional.

Estas y otras iniciativas en el Derecho comparado muestran que la reforma normativa, con el objetivo de mejorar la calidad regulatoria es un instrumento de gran alcance en la mejora del marco institucional. Codificar y simplificar la regulación existente, así como mejorar la calidad de la nueva regulación en el ámbito de protección del territorio y del medio ambiente resulta clave no solamente para la preservación de los recursos medioambientales del Archipiélago sino también para la configuración de una regulación más eficiente de la actividad productiva en Canarias.

Entre los principios que rigen las nuevas tendencias regulatorias en Europa, el CES destaca los principios de necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, simplicidad, accesibilidad y aplicabilidad. En especial, teniendo en cuenta el elevado grado de tecnicidad y complejidad del derecho ambiental en Canarias, es especialmente importante apostar por marcos normativos más sencillos y comprensibles en aras a una mayor capacidad de aplicación por parte de las

⁵ Ver apartado 2.1.1. Aspectos institucionales y desarrollo económico del Informe Anual del Ces 2009/2010

⁶ Estrategia “Legislar Mejor” de la Comisión Europea. COM (2006)689, COM (2008) 32, COM (2009)15 y COM(2010)543 (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_es.htm)

⁷ Programa de Reforma Regulatoria (OCDE) (http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html)

administraciones competentes y una mayor capacidad de cumplimiento por parte de los ciudadanos y empresas. Es decir, debe avanzarse hacia esquemas normativos más sencillos y jurídicamente más claros que faciliten tanto su implementación como su cumplimiento, sin por ello reducir el nivel de exigencia en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la preservación ambiental.

Este proceso de simplificación regulatoria debe llevar aparejado una modernización de la estructura administrativa que sea capaz de llevar a cabo la implementación del marco normativo creado. Por una parte, es necesario que la estructura administrativa cuente con los recursos humanos, materiales y tecnológicos adecuados para garantizar la implementación material de la normativa. Además, el hecho de que el medio ambiente, desde el punto de vista competencial, sea una materia donde tanto el Estado, la Comunidad Autónoma, los Cabildos y los Ayuntamientos tienen competencias atribuidas, hace especialmente necesario que se redoblen los esfuerzos en pos de una mayor coordinación interadministrativa. Por último, las administraciones con competencias en materias medioambientales deben mejorar los canales de comunicación con la sociedad como herramienta para acercar la regulación ambiental a la sociedad, y que sea vista como un instrumento de preservación de un bien público y no como una amenaza.

2.6. Sobre las líneas generales y los objetivos del Anteproyecto de ley.

Tal como aparece recogido tanto en la Exposición de Motivos del borrador del Anteproyecto de Ley como en su lista de evaluación, los principales objetivos del Anteproyecto son la simplificación de parte del marco normativo canario en materia medioambiental y la adaptación a los requerimientos de la normativa comunitaria y estatal de aplicación. Por un lado, en distintos apartados del documento “*lista de evaluación*” se afirma que ciertos aspectos de la normativa medioambiental autonómica deben ser corregidos y completados a partir de la experiencia dada por la aplicación de la normativa vigente. Por otro lado, debe procederse a la adaptación de la normativa autonómica a importantes modificaciones normativas estatales y europeas, entre las que destacan las directivas europeas en materia de servicios en el mercado interior y residuos y la legislación estatal básica en materia de evaluación ambiental, patrimonio natural y biodiversidad, residuos y regulación del suelo.

El borrador de Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen aborda, en consecuencia con los objetivos que persigue, por un lado, determinadas modificaciones en la normativa vigente y, de otro, asume *ex novo* el tratamiento legal de determinadas materias.

En relación a lo primero, modificaciones del actual marco legal, centra su atención en materias de *evaluación ambiental de proyectos*, en la de *residuos* y en materia de *disciplina urbanística*. A propósito de lo segundo, la nueva regulación afecta a un importante elenco de materias contempladas en el avance de Anteproyecto de Ley, así en la de *evaluación estratégica de planes y programas*; regulación de la novedosa figura de la *autorización ambiental integrada*; en materia de *protección de la sostenibilidad y biodiversidad*; sobre el procedimiento de declaración de la *red natura 2000*; acerca de los *sistemas territoriales ambientales*; y, finalmente, sobre las *entidades colaboradoras en materia medioambiental*. Para todas estas materias, tal y como se ha señalado, estaríamos ante su primera regulación de rango legal en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

A juicio del Consejo nos encontramos ante una iniciativa que utiliza una técnica de dudosa efectividad, en la medida en que, al tiempo que introduce modificaciones relevantes en nuestro actual ordenamiento jurídico en materia de protección del territorio y del medio ambiente, asume también la primera regulación en otras importantes materias, con el riesgo evidente de producir una fragmentación legal que, es probable, introduzca mayor inseguridad jurídica y complejidad legal y administrativa, restando así la posibilidad de conseguir los objetivos que se pretenden.

Por otro lado, en opinión del Consejo, el avance de Anteproyecto de Ley que se analiza presenta un amplio ámbito de materias necesitadas de un ulterior desarrollo reglamentario lo que podría restar alcance y efectividad a los objetivos que persigue, de manera particular en lo que concierne a aquellos aspectos directamente relacionados con la mejora de procedimientos orientados a incrementar la eficacia de las actuaciones administrativas⁸.

En relación a ello, y sólo a título indicativo, materias sujetas a estos desarrollos reglamentarios serían, entre otras: la *evaluación de impacto ambiental*; el *ámbito de actuación y forma de colaboración de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental*; en materia de residuos, *el establecimiento de excepciones a la autorización para la instalación, ampliación y modificación sustancial, o traslado de industrias o actividades productoras de residuos peligrosos, ...*; así como *la información que deba contener las comunicaciones previas*; en materia de disciplina urbanística, los *aspectos procedimentales para la terminación convencional del procedimiento sancionador mediante la intervención del “mediador del expediente”*.

Por último queremos llamar la atención sobre el hecho de que la *lista de evaluación alude a la “...nueva figura del defensor del expediente, dependiente de la Consejería competente en materia de Justicia y Derechos de los Ciudadanos”*, figura que también recoge la *exposición de motivos* del avance de Anteproyecto de Ley, sin que aparezca en su parte dispositiva referencia alguna al mismo.

Sin perjuicio de todo ello, el Consejo Económico y Social, ya desde esta iniciales *observaciones de carácter general*, y sin perjuicio de las consideraciones antes expuestas y de las *observaciones de carácter particular* que también se formulan más adelante, hace una valoración positiva, en líneas generales, de los objetivos que se pretenden con la iniciativa legislativa de referencia, en la medida en que ve necesario proceder a estos cambios en el actual marco regulatorio, y a la configuración de nuevas normas, en lo que concierne a la ordenación del territorio y del medio ambiente, de cara a corregir determinadas ineficiencias que hoy se muestran y con el objetivo, todo ello, de proporcionarnos una regulación más satisfactoria en esta materia de particular importancia en un territorio insular, fragmentado, dotado de un enorme valor de cara a propiciar nuestro desarrollo económico y cohesión social.

⁸ En este sentido el CES recuerda que la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, de cuya entrada en vigor ha transcurrido casi un año y medio, continúa pendiente de que se realicen algunos de sus desarrollos reglamentarios y la imprescindible refundición de sus determinaciones.

3. Observaciones de carácter particular.

3.1. Título I. Evaluación ambiental de planes y proyectos.

3.1.1. Capítulo I. Evaluación de impacto de proyectos.

A juicio del Consejo, con el tratamiento que en esta materia se pretende con el avance de borrador de Anteproyecto de Ley, estaríamos ante una débil estructuración de las *declaraciones de impacto de proyecto* por, en primer lugar, la reducción del número de declaraciones de impacto que adquieren carácter vinculante y obligatorio: sólo en cinco categorías de espacios naturales, en el resto del territorio se amplía el número de supuestos en los que el órgano administrativo sustantivo, con la expresión de su discrepancia, dejaría en manos del Consejo de Gobierno la posibilidad de “*apartarse de sus contenidos*” por la aparición de un “*interés público prioritario...*” o por “*razones imperiosas de interés público*”.

En opinión del Consejo, puede resultar excesiva la consideración, para todos los supuestos, de *silencio administrativo positivo* en el caso de que transcurran los plazos establecidos para dictar la Declaración de Impacto Ambiental o la Declaración Básica de Impacto Ambiental.

En opinión del Consejo, no se alcanza a entender la exclusión, de entre los instrumentos de ordenación que deben someterse a evaluación ambiental, de las Directrices de Ordenación Generales y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, hoy obligados a someterse a dicha evaluación. El CES valora positivamente se someta a dicha evaluación los Estudios de Detalle, al tratarse de un instrumento de planeamiento del desarrollo.

3.1.2. Capítulo II. Evaluación estratégica de planes y programas

El Consejo Económico y Social expresa sus dudas sobre la capacidad otorgada a la *Memoria Ambiental* de los planes y programas para determinar la obligatoriedad del sometimiento a evaluación de impacto de proyectos y actividades. Y ello en la medida en que el propio avance de Anteproyecto de Ley regula de manera extensa aquellos proyectos y actividades que deben ser sometidos a evaluación. Con la regulación que ofrece el Anteproyecto de Ley se podría, siempre en opinión del Consejo, trasladar inseguridad jurídica, restando eficacia a la norma.

3.2. Título II. Red Natura y biodiversidad

3.2.1. Capítulo I. Procedimiento de declaración y régimen jurídico de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000.

El Título II del Anteproyecto de Ley acoge en su primer Capítulo la regulación específica relativa a la Red Natura 2000, tanto para la declaración como para las modificaciones de las zonas que constituyen la misma. En relación a ello y a juicio del Consejo, hemos de señalar que los planes de protección y gestión de los espacios de la Red Natura 2000, por su contenido territorial, se asimilan a los planes y normas de los espacios naturales.

Con el tratamiento propuesto en el Anteproyecto de Ley se podría estar alterando el principio unitario básico del sistema de planeamiento instituido por la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio, que fija la integración en el sistema de la totalidad de las figuras de planificación con efectos en el territorio, y sin perjuicio de los contenidos específicos y procedimientos de cada una.

3.2.2. Capítulo III. Entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental.

En opinión del Consejo, la diversidad de tareas de control y vigilancia a efectuar en el campo de la calidad ambiental supone, como exigencia, un alto grado de formación y especialización, lo que genera a su vez diversas y numerosas actuaciones, como consecuencia de la implementación del principio de prevención de los efectos no deseados por la intervención en el territorio y en el medio ambiente. Todo ello demanda una correcta articulación de los instrumentos, dispositivos y procedimientos orientados a tal fin.

A juicio del Consejo debe hacerse una valoración positiva de las *entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental*, entidades públicas o privadas cuya regulación y tratamiento no debe llevar consigo, en cualquier caso, una renuncia por parte de la administración competente a dotarse de medios personales y materiales suficientes para ejercer adecuadamente las funciones que se derivan de las competencias de control territorial y ambiental, de tal forma que se garantice la independencia de actuación en defensa del interés general.

Con todo ello, el Consejo advierte sobre los riesgos de extender de manera indiscriminada la actividad de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental a otras materias ambientales distintas a las expresamente enumeradas en el Anteproyecto de Ley. En relación a ello, el Consejo también quiere expresar sus dudas sobre el contenido del *artículo 17*, “*procedimiento voluntario con participación de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental*”, en la medida en que puede suponer, con la adopción del “*procedimiento voluntario*” alternativo al “*ordinario*”, una alteración sustancial del ámbito público de intervención para supervisar el cumplimiento de la legislación ambiental, en la puesta en marcha de proyectos.

En cuanto a los criterios que garantizan la imparcialidad y objetividad de la actuación de las Entidades Colaboradoras, en el artículo 38.2 se establece unos criterios generales para asegurar su independencia, en concreto estableciendo la incompatibilidad de las funciones de las Entidades Colaboradoras con la de prestación de servicios profesionales y participación en entidades que realicen actividades concurrentes con aquellas para las que esté acreditada. Respecto a esta cuestión, y con el objetivo de asegurar dicha independencia, en opinión del CES deberá velarse también por garantizar la imparcialidad y objetividad de los sujetos que participan en dichas Entidades Colaboradoras, estableciéndose en caso de que fuera necesario, un régimen de incompatibilidades.

En relación a como se regulan las funciones de las Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental, el avance de Anteproyecto de Ley prevé en los apartados a), b), c) y d) del artículo 40 una serie de supuestos, añadiéndose además, en el apartado e), a modo de extensiva cláusula de cierre de este ámbito de funciones, “*cualquier otra materia medioambiental que pudiera serle encomendada por Decreto del Gobierno de Canarias o por Orden del Consejero*”

competente”. A juicio del Consejo deberán exigirse, en cualquier caso, y para el ejercicio de estas otras funciones, las pertinentes acreditaciones, de tal forma que se garantice que las entidades colaboradoras poseen los equipamientos y capacidades técnicas pertinentes para realizar estas actividades de control.

3.2.3. Capítulo IV. Especies invasoras.

El avance de Anteproyecto de Ley incorpora aquí una regulación dirigida a impedir los efectos perniciosos en el medio natural que producen las especies animales o vegetales exóticas e invasoras, regulando aspectos referidos a su prevención y control, artículo 41, así como el régimen sancionador por la vulneración de la prohibición de introducción de estas especies, artículo 42.

En opinión del Consejo, tal como está redactado este último precepto que sanciona las infracciones muy graves con multas de 200.001 a 2.000.000 euros, y para una hacer posible una aplicación real de este régimen sancionador y cumplir con el principio de proporcionalidad, debería acompañarse de un sistema gradual de sanciones, distinguiendo entre infracciones leves, graves y muy graves.

3.3. Título III. Sistemas Territoriales Ambientales.

Con el tratamiento que se pretende, se trataría de asimilar los *sistemas territoriales ambientales en suelo rústico* a los *sistemas generales urbanísticos*, con la única diferencia de que, en caso de pérdida de su propiedad, los propietarios de sistemas generales urbanísticos pasan a ser expropiados o compensados, mientras que a los de sistemas territoriales ambientales en suelo rústico sólo se les impone el compromiso a mantener el sistema tradicional de producción agraria, y respetar determinadas reglas de uso y construcción, que son prácticamente las mismas que exige nuestro Texto Refundido a los terrenos clasificados como suelo rústico.

Con este tratamiento, y por el hecho de encontrarse la propiedad dentro de los límites de un asentamiento rural o contiguo al mismo, los propietarios tienen derecho a determinados aprovechamientos edificatorios. Derecho edificatorio respecto del que el CES, y sin que sea un órgano llamado a pronunciarse en materia de legalidad, expresa sus dudas en la medida en que este derecho lo es sobre suelo rústico, siendo así que este derecho, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, está limitado a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agraria de los terrenos, conforme a su naturaleza.

A juicio del Consejo, el eventual reconocimiento de este derecho edificatorio vinculado a los sistemas territoriales ambientales puede llevar a que el mismo derecho asista a cualquier propietario de suelo rústico, rompiéndose así la lógica del particular régimen jurídico establecido tanto a nivel estatal como autonómico para dicha clase de suelo, que no admite *“aprovechamiento urbanístico”*.

Finalmente, no es de menor importancia resaltar el que, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones impuestas, el Anteproyecto de Ley prevé la expropiación del sistema territorial ambiental, lo que implica el que las administraciones competentes asuman el coste económico de la medida, adquiriendo finalmente terrenos que no son susceptibles de destino público alguno.

3.4. Título IV. Situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento

Según se establece en el artículo 46, apartado b), segundo párrafo, el régimen de situación legal fuera de ordenación “... será aplicable a aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones, así como a los usos o actividades preexistentes que se hubiese erigido o iniciado con arreglo a los títulos administrativos habilitantes exigibles, pero que resultaren disconformes e incompatibles con las nuevas determinaciones de planeamiento por disponer estas en su lugar la implantación de viales, espacios libres y otros sistemas generales o dotaciones o equipamientos”.

Dado que la instalación, construcción y edificación, a la que hace alusión este apartado, se realizó en su momento conforme a los títulos habilitantes exigibles, entendemos que no debería considerarse en ningún caso fuera de ordenación, sino de simple consolidación, ya que en base a este criterio bastaría situar en el terreno que ocupa una determinada actividad económica, una zona de equipamientos o viales para que adquiriera esta condición y limitar de forma casi absoluta las inversiones que puede realizar, obstaculizando su competitividad y obligando a la misma a trasladar su ubicación, con las dificultades económicas y de suelo que existen en el archipiélago.

3.5. Título V. Modificación de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias.

3.5.1. La justificación de la modificación normativa se basa en la necesidad de adaptar nuestra legislación territorial en la materia, *Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias*⁹, al nuevo marco normativo europeo surgido de la *Directiva 2006/123/CE, de Servicios*, y de la *Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los Residuos*.

Tal y como el Consejo ha recordado reiteradamente, el objetivo de la Directiva de Servicios es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea. Para ello propone suprimir trabas y obstáculos que restrinjan de manera injustificada o desproporcionada el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio; simplifica trámites y procedimientos e impulsa una ventanilla única para el acceso a la información y a la tramitación electrónica; mejora la supervisión de los prestadores a través de la cooperación entre administraciones, y refuerza la protección y los derechos de los consumidores.

En lo que concierne a los objetivos de la Directiva de Servicios, con carácter general, se sustituye el control inicial o *a priori* de la actividad que implica la exigencia de la autorización previa por un control posterior de la misma, a partir de la realización de una comunicación o de una declaración responsable sobre el cumplimiento de determinados requisitos. Las comunicaciones o declaraciones facilitarán el correspondiente control posterior de verificación de las actividades de servicios desarrolladas y su ajuste a la normativa vigente.

⁹ Desde su entrada en vigor esta Ley, después de 11 años, ha sido objeto de modificaciones de carácter puntual. Así, por *Ley 13/1999, de 17 de noviembre*, se modifica la Disposición Transitoria Quinta; la *Ley 2/2000, de 17 de julio*, modifica el artículo 26.4; la *Ley 5/2000, de 9 de noviembre*, deroga los artículos 34 y 35; y la *Ley 4/2001, de 6 de julio*, deroga el artículo 26.4, párrafo 2º.

Con la reforma normativa propuesta en este Título V se produce una delimitación del régimen autorizador según los principios emanados de la Directiva Comunitaria. Además, tal y como se explica en la propia Lista de Evaluación del avance de Anteproyecto de Ley, se aprovecha la oportunidad de la reforma que se promueve para adaptar la legislación territorial autonómica en materia de residuos a la normativa básica estatal y al sistema de planeamiento de Canarias, especialmente tras la aprobación de la Ley de Directrices Generales y Directrices del Turismo de Canarias.

El CES valora positivamente las modificaciones que se pretenden, en particular en lo que concierne a la introducción de la comunicación previa que ha de llevar consigo un particular impulso y atención en esta materia, y en todo lo que afecta al proceso de transposición de la Directiva de Servicios, a los necesarios cambios organizativos que deben llevarse a cabo en el seno de las administraciones públicas, que exigen nuevos principios de actuación para una administración más proactiva.

3.5.2. En el artículo 60, que modifica el artículo 12 en la ley 1/1999, bajo la denominación “*Supuestos sometidos a autorización en materia de producción de residuos*”, se establece que:

“Están sujetas a autorización de la Consejería competente en materia de medioambiente la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de industrias o actividades productoras de residuos peligrosos o actividades productoras de residuos que determine la normativa vigente”.

“Reglamentariamente podrán establecerse excepciones al sometimiento a la autorización del apartado anterior, requiriéndose en cualquier caso: comunicación previa a la Consejería Competente, en materia de medioambiente”.

Dados los principios que orientan esta modificación normativa y como hasta la fecha esta autorización está limitada a los productores de residuos que generen más de 10.000 kg/año de residuos peligrosos, se presume que en el desarrollo reglamentario al que se refiere la modificación del artículo 12 de la ley 1/1999 la Consejería competente en materia de medio ambiente regulará el umbral de producción de residuos por debajo del cual se sustituye el procedimiento de autorización por el de comunicación previa.

Sin embargo, tal y como ya se ha advertido en las *observaciones de carácter general*, esta materia está sujeta a desarrollo reglamentario. En este sentido, y hasta que se produzca dicho desarrollo reglamentario, podría darse la circunstancia, por falta de una expresa regulación, de que todas las industrias o actividades productoras de residuos, sin distinción del volumen generado, estarían sujetas a autorización.

Esta situación, aunque transitoria, iría en contra de los principios establecidos en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, y en concreto contra el principio ya establecido en la Directiva de Servicios (2006/123/CE) por el cual se limita el régimen autorizador a los casos en los que esté justificado pro una “razón imperiosa de interés general”.

Por todo ello, en opinión del Consejo, debe revisarse las consecuencias de este precepto normativo en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la norma y la de su desarrollo reglamentario, estableciendo las medidas transitorias oportunas para evitar efectos no deseados.

3.5.3. A juicio del Consejo, y precisamente para poder cumplir con los principios propios de la política ambiental europea (prevención, cautela, nivel de protección elevado) a que hace referencia el artículo 191.2 del Tratado de la Unión Europea, expresamente recogido, tal y como se ha venido señalando en el propio avance de Anteproyecto de Ley, en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, la Administración debe incluir en los proyectos de las obras públicas que licite un tratamiento particularizado referido a la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, tal y como exige el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de esta naturaleza. Tratamiento que, como es obvio, deberá incluir su expresión presupuestaria.

En efecto, este Real Decreto, al definir los conceptos de productor de residuos de construcción y demolición, identifica a éste con el titular del bien inmueble, en quien reside la decisión última de construir o demoler, y como poseedor de dichos residuos, que corresponde en definitiva a quien ejecuta la obra y asume el control físico de los que se generan en la misma.

Entre las obligaciones que le vendrían impuestas al productor, destaca la inclusión en el proyecto de obra de un estudio de gestión de este tipo de residuos, que deberá incluir una estimación de su volumen, las medidas genéricas de prevención, el destino previsto para los residuos, así como una valoración de los costes derivados de su gestión, que deberá, tal y como se ha señalado anteriormente, formar parte del presupuesto del proyecto. Finalmente, hay una particular obligación para hacer un inventario de los residuos peligrosos que se generen y su tratamiento selectivo.

3.6. Título VI. Medidas en materia de disciplina

Con el avance de Anteproyecto de Ley se procede a una modificación en profundidad de las medidas en materia de infracciones en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística (referido de forma resumida como “disciplina urbanística”). Se produce por tanto una modificación sustancial de diversos artículos del Título VI y VII del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC).

Entre las modificaciones más relevantes destaca la reintroducción de las multas coercitivas¹⁰ y de la ejecución subsidiaria en el ámbito de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, por considerar necesario disponer de una medida disuasoria frente a la indisciplina urbanística. Por otro lado, se extiende el concepto de los sujetos responsables de la omisión de una infracción urbanística a todos los sujetos que intervienen en la construcción. Además, se clarifican los criterios para determinar la cuantía de la sanción a imponer, tomando como criterio la gravedad del daño causado.

¹⁰ Fueron eliminadas mediante la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del TRLOTENC.

El CES valora esta pretensión racionalizadora del procedimiento sancionador en materia de disciplina urbanística con el objeto de lograr, en caso de infracción, una verdadera y rápida restauración del orden urbanístico infringido, sin que por otra parte, el Consejo se pueda pronunciar individualmente sobre cada una de los elementos objeto de modificación, dado el carácter técnico de la materia. En cualquier caso, se aconseja seguir avanzando en el perfeccionamiento de los instrumentos disponibles en materia de disciplina para hacer frente a su amplia casuística.

3.7. Otras Disposiciones

3.7.1. Disposiciones Adicionales

3.7.1.1. Respecto de la *Disposición Adicional Tercera*. “*Sistemas Integrados de Gestión*”, y dada la importancia de la información que en la misma se cita, en opinión del Consejo, debe garantizarse que dicha información sea de carácter público y por tanto accesible por parte de las organizaciones empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3.7.1.2. A juicio del Consejo, y así se ha venido reiterando en otras ocasiones¹¹, nuestro suelo rústico adquiere particular importancia en las islas por su valor natural y paisajístico, y en la medida en que estas consideraciones añaden, finalmente, valor a cualquier estrategia de desarrollo sostenible. Todo ello ha determinado también, y con el reconocimiento de esta señas de identidad, su particular protección por nuestro sistema normativo a través de la *Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias*, de tal forma que se establecen instrumentos de ordenación específicos para el suelo rústico y que atienden a la ordenación de actuaciones concretas, adecuadas a espacios determinados.

En relación a todo ello, el Consejo advierte sobre los previsibles efectos negativos que, en relación a esta particular consideración de suelo agrario, se desencadenen por el tratamiento que la *Disposición Adicional Séptima* del avance de Anteproyecto de Ley hace al suprimir la *exigencia* de que *en suelo rústico de protección agraria* los Proyectos de Actuación Territorial *sólo puedan desarrollarse si tienen una finalidad agraria*.

¹¹ Dictamen 5/2008 del Consejo sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial, y Dictamen 7/2009 del Consejo sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, entre otros.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Sobre los aspectos formales de la solicitud de Dictamen preceptivo del CES.

1.1. Sobre la documentación acompañada a la solicitud de Dictamen.

A juicio del Consejo hubiese sido deseable que se aportase, entre los antecedentes, una Memoria económica que contenga una estimación financiera del coste del Anteproyecto, así como el preceptivo Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, exigible de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda.

Su omisión no nos permite aproximarnos al conocimiento del coste que representaría incorporar a nuestro ordenamiento jurídico determinadas actuaciones a que se refiere el Anteproyecto de Ley, tal y como se señala en las *observaciones de carácter previo* del presente dictamen.

1.2. El trámite de audiencia previa por afectación de competencias de los Cabildos y Municipios, en relación a la Directiva de Servicios.

El avance de Anteproyecto de Ley que se analiza promueve una nueva regulación en una serie de materias que, tal y como se señala en las *observaciones de carácter previo*, alteran el régimen competencial de Cabildos y Ayuntamientos, por lo que, en opinión del Consejo, sería deseable que la tramitación del mismo, y para salvaguardar el reparto y, en su caso, la concurrencia competencial entre estas instancias, dar posibilidad a través del trámite de audiencia a que éstos expresen sus opiniones sobre el Anteproyecto de Ley, lo que por un lado facilitaría sus objetivos, y por otro mejoraría igualmente la necesaria cooperación entre las administraciones intervinientes, uno de los objetivos de la Directiva de Servicios Comunitaria.

1.3. Acerca del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente.

La Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, tal y como dispone la Norma Octava del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, recabando el máximo nivel de acuerdo en el ámbito del Gobierno y los sectores afectados, así como con la ciudadanía en general.

Respecto a dicha Lista de evaluación, considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a lo dispuesto en las Directrices que figuran como Normas octava a decimoséptima del citado Decreto 30/2009. No obstante, y a este respecto, llamamos la atención sobre determinadas cuestiones incluidas en las *observaciones de carácter previo* del presente Dictamen.

2. Sobre las observaciones incluidas en el presente Dictamen.

2.1. Importancia del medio ambiente y la política medioambiental para el desarrollo de Canarias.

En opinión del CES, la calidad ambiental y los recursos naturales no solamente influyen en la calidad de vida de las personas, sino que son factores fundamentales a la hora de valorar la competitividad de un territorio. Desarrollo económico y sostenibilidad ambiental son elementos que hoy en día no se conciben de forma independiente.

Así, desde la OCDE se establece que “la recuperación económica y el crecimiento económico ambiental y socialmente sostenible son los retos clave a los que todos los países se enfrentan hoy”. Por otra parte, en la nueva Estrategia UE 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa, se subraya la necesidad de evolucionar hacia un modelo de crecimiento económico menos basado en la destrucción y agotamiento de los recursos naturales, mientras que el Plan Nacional de Reformas de España señala la necesidad de “fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento”.

En el caso de Canarias, la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social es especialmente relevante puesto que la capacidad productiva de nuestra economía depende en gran parte del desarrollo del sector turístico y éste está estrechamente ligado a nuestro capital ambiental.

A juicio del CES, la manera en que se articule la protección del territorio y el medio ambiente en Canarias en los próximos años y se establezcan sinergias entre protección medioambiental y desarrollo, será clave en la definición de nuestro modelo de desarrollo económico y social.

Canarias, una de las regiones con mayor biodiversidad del planeta y la región española con mayor longitud de costas, cuenta con 146 espacios naturales protegidos que representa el 40% del territorio, en los que se incluyen 4 Parques Nacionales. Además, cuenta con 5 Reservas de la Biosfera, 2 Patrimonios Naturales de la Humanidad y 3 Reservas Marinas así como 17.893 especies de flora y fauna (3.736 endémicas).

El Consejo Económico y Social, tanto en sus Informe Anuales como en sus Informes y Dictámenes, ha venido prestando siempre una particular atención al análisis de los principales aspectos relacionados con la protección del territorio y del medio ambiente en nuestras islas, y a la necesidad de hacer compatible todo ello con el desarrollo económico y la cohesión social. Algunas consideraciones más precisas se incluyen al respecto en las *observaciones de carácter general* del presente dictamen.

2.2. Turismo sostenible, medio ambiente y paisaje.

A juicio del Consejo, la relación entre medio ambiente y desarrollo económico y social es especialmente relevante, puesto que la capacidad productiva de nuestra economía depende en gran parte del desarrollo del sector turístico y éste está estrechamente ligado a nuestro capital ambiental. Por ello el CES ha destacado la necesidad de reforzar una estrategia de desarrollo turístico más sostenible con el objetivo de hacer más atractivo el “*destino turístico Canarias*”.

A juicio del CES, Canarias necesita mejorar su imagen a través de políticas tanto de oferta (renovación, diferenciación), como de demanda (promoción, búsqueda de nuevos segmentos y mercados). Frente a la arraigada imagen vinculada al sol y playa masivos con paquete turístico es necesario promover una imagen más vinculada al desarrollo de actividades al aire libre, y otras complementarias, en un entorno agradable, seguro, cómodo, relativamente cercano y con buen clima.

En esta estrategia, y esta es una permanente demanda del Consejo, la preservación del medio ambiente y la importancia del recurso paisajístico cobran una especial importancia. Cuestiones todas abordadas también en las *observaciones de carácter general* del Dictamen.

2.3. La problemática respecto a la política de protección del territorio y protección al medio ambiente en Canarias: complejidad y dispersión normativa.

En las últimas dos décadas, Canarias ha sido una de las comunidades autónomas que mayor esfuerzo han hecho por dotarse de un marco normativo en los ámbitos de la ordenación del territorio y el medio ambiente adaptado a sus necesidades. Sin embargo, en opinión del Consejo, la valoración de este proceso dista de ser óptima.

Los distintos niveles de gobierno, Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos, han desplegado en pocos años y con un importante desarrollo, un marco regulatorio en materia urbanística y de protección al medio ambiente. Este rápido desarrollo, en ocasiones, ha acabado añadiendo complejidad e ineficiencias por un insatisfactorio funcionamiento del marco institucional, ineficiencias que restan capacidad a nuestros sectores productivos motores, añadiendo problemas en el desarrollo económico, social e incluso medioambiental en las islas.

A juicio del Consejo, entre los ámbitos instrumentales en materia de protección del territorio y medio ambiente que se han mostrado menos eficientes para solucionar los problemas de ordenación del territorio para el cual fue creado, está el sistema de planeamiento. Entre otras cuestiones, la alta actividad legislativa ha provocado que el marco normativo actual esté caracterizado por su extremada complejidad. Además, las sucesivas reformas legislativas exigen la adaptación de los documentos de planeamiento municipal a la nueva normativa, para lo que, en ocasiones, ha faltado el necesario impulso político y la capacidad de las corporaciones locales para actuar en esa línea.

Además, a juicio del CES, los procedimientos administrativos actuales de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, caracterizados por el alto nivel de exigencia en el cumplimiento de los requisitos formales establecidos, justificado por el fin público a proteger, no han acertado para mostrarse compatibles con los valores de eficacia y necesaria celeridad en su tramitación, excediendo en gran parte de los casos los amplios plazos establecidos en sus reglamentos de procedimientos, comprometiendo la viabilidad de planes y proyectos objeto de evaluación, introduciendo inseguridades. Cuestiones tratadas en las *observaciones de carácter general*.

2.4. Sobre las líneas generales y los objetivos del avance de Anteproyecto de Ley.

Los principales objetivos del Anteproyecto son la simplificación de parte del marco normativo canario en materia medioambiental y la adaptación a los requerimientos de la normativa comunitaria y estatal de aplicación. Para ello aborda determinadas modificaciones en la normativa vigente y asume el tratamiento legal por primera vez de determinadas materias. Sobre el ámbito de uno y otro nivel de intervención se pronuncia el Consejo en las *observaciones de carácter general* del presente Dictamen.

A juicio del Consejo nos encontramos ante una iniciativa que utiliza una técnica de dudosa efectividad, en la medida en que, al tiempo que introduce modificaciones relevantes en nuestro actual ordenamiento jurídico en materia de protección del territorio y del medio ambiente, asume también la primera regulación en otras importantes materias, con el riesgo evidente de producir una fragmentación legal que, es probable, introduzca mayor inseguridad jurídica y complejidad legal y administrativa, restando así la posibilidad de conseguir los objetivos que se pretenden.

Por otro lado, en opinión del Consejo, el avance de Anteproyecto de Ley que se analiza presenta un amplio ámbito de materias necesitadas de un ulterior desarrollo reglamentario lo que podría restar alcance y efectividad a los objetivos que persigue, de manera particular en lo que concierne a aquellos aspectos directamente relacionados con la mejora de procedimientos orientados para incrementar la eficacia de las actuaciones administrativas. Aspectos igualmente tratados en las *observaciones de carácter general*.

En líneas generales, el Consejo Económico y Social hace una valoración positiva, de los objetivos que se pretenden con la iniciativa legislativa de referencia, en la medida en que ve necesario proceder a estos cambios en el actual marco regulatorio, y a la configuración de nuevas normas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, de cara a corregir determinadas ineficiencias que hoy se muestran. Sin perjuicio de ello, el Consejo hace una **recomendación expresa** para que se atiendan el conjunto de observaciones que incluye el presente Dictamen y en concreto de las *observaciones de carácter particular*, a las que nos remitimos para su consideración.

2.5. Finalmente, el Consejo también se quiere señalar que, en relación al ámbito de competencias del Departamento que promueve la iniciativa legal que se dictamina, se debería proceder también a adaptar otras disposiciones a los contenidos y exigencias de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios del Mercado Interior, cuestión a la que también se refiere el presente dictamen en las *observaciones de carácter previo*.



Vº.Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

