

**DICTAMEN 4/2012**

**Del Consejo Económico y Social de Canarias**

sobre el avance de

**Anteproyecto de Ley de  
Armonización y Simplificación en  
materia de Protección del  
Territorio y de los Recursos  
Naturales**

Dictamen preceptivo, solicitado por el Presidente del Gobierno con fecha 20 de marzo de 2012 por el procedimiento ordinario

---

**Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo, de fecha 16 de julio de 2012**

## DICTAMEN 4/2012

### DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS sobre el avance de

### Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en Materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Preceptivo, solicitado por el Presidente del Gobierno de Canarias.

#### Sumario

I. ANTECEDENTES .....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES" .....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina. ....	7
2. Contenido. ....	10
2.1. Exposición de Motivos. ....	10
2.2. Texto articulado. ....	10
2.3. Otras disposiciones. ....	11
2.4. Anexos. ....	12
III. OBSERVACIONES AL "ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES" .....	14
1. Observaciones de carácter previo. ....	14
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo: ....	14
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES. ....	14
1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley. ....	15
1.2. Respecto al contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley: ....	17
2. Observaciones de carácter general. ....	20
2.1. La problemática respecto a la política de protección del territorio y protección al medio ambiente en Canarias: complejidad y dispersión normativa. ....	20
2.2. La mejora del marco normativo y de su aplicación. ....	23
2.3. Importancia del medio ambiente y la política medioambiental para el desarrollo de Canarias. ....	25
2.4. Importancia económica y laboral de las siete actividades productivas con mayor impacto ambiental en Canarias. Análisis comparado. Gasto de las empresas industriales en protección ambiental por CC.AA. ....	26
2.5. Sobre las líneas generales y los objetivos del Anteproyecto de ley ....	27
3. Observaciones de carácter particular. ....	29
3.1. Respecto del Título I: Medidas en materia de planificación territorial y urbanística. ....	29
3.1.1. En cuanto a las medidas de simplificación, fomento de la participación y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico (Capítulo I, artículos del 1 al 11) .....	30
3.1.2. En cuanto a los Sistemas Territoriales Ambientales (Capítulo II, artículos del 12 al 14) .....	31
3.1.3. En cuanto a la situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento (Capítulo III, artículos del 15 y 16) .....	32
3.2. Por lo que respecta al Título II.- Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos. ....	32
3.2.1. En cuanto a la Evaluación de Impacto de Proyectos (Capítulo I, artículos del 17 al 41) .....	33
3.2.2. En cuanto a la Evaluación Estratégica de Planes y Programas (Capítulo II, artículos 42 al 47) ..	34
3.3. Por lo que respecta al Título III.- Red Natura y Biodiversidad. ....	35
3.4. Por lo que respecta al Título IV.- Medias en materia de disciplina. ....	36
3.5. Sobre otras disposiciones incluidas en el avance de Anteproyecto de Ley .....	37
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....	40



**DICTAMEN 4/2012 del CES:**

---

Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en  
Materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 20  
de marzo de 2012 por el procedimiento ordinario.

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente  
de Política de Empleo y Formación Profesional*, y aprobado  
por la misma en sesión de trabajo de 16 de julio de 2012.

**Para más información:**

---

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación  
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172  
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147  
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental): Extensión 173  
Marí Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143  
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta  
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tel.: 928 384963 y 928 384932  
Fax: 928 384897

E-mail: [gabinete.ces@gobiernodecanarias.org](mailto:gabinete.ces@gobiernodecanarias.org)  
Web: [www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)

**DICTAMEN 4/2012 DEL CES**  
preceptivo, solicitado por el Gobierno,  
sobre el avance de

**"Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en Materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales"**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Política de Empleo y Formación Profesional*, 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 Julio de 2012, 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 20 de marzo de 2012, 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 de "*Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en Materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales*", 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 1 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:
  - *Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en Materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.*
  - *Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en Materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (versión de 6 de marzo de 2012), que incluye:*
    - *Justificación de la iniciativa normativa.*
    - *Análisis de la Normativa.*
    - *Memoria económica.*
  - *Anexo I: Estado de tramitación del planeamiento adaptado a las Directrices y al TRLOTENC.*
  - *Anexo II: Dossier de prensa.*



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 Política de Empleo y Formación Profesional*, 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, mediante el sistema de videoconferencia, los días *14 de junio, 6 y 16 de julio de 2012*. En la última de estas sesiones de trabajo, la de fecha *16 de julio de 2012*, la Comisión Permanente de Política de Empleo y Formación Profesional, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por *unanimidad* el Proyecto de Dictamen preceptivo. Acordándose igualmente su traslado, a través de la Secretaría General del Consejo, a la sesión de trabajo del Pleno.

DICTAMEN 4/2012

## II. CONTENIDO DEL AVANCE DE ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES

### 1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos, 66 artículos, agrupados en cuatro Títulos. El Título primero sobre medidas en materia de planificación territorial y urbanística, distribuidas en 16 artículos que se agrupan en tres Capítulos. El Título segundo relativo a la evaluación ambiental de planes y proyectos, en treinta artículos, distribuidos en dos capítulos. El Título tercero recoge la regulación específica relativa a la Red Natura 2000, la figura del colaborador con la biodiversidad y la sostenibilidad y lo relativo a las Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental, distribuidos en 9 artículos que se agrupan en tres Capítulos. El Título cuarto recoge las medidas en materia de disciplina, distribuidas en 10 artículos que se agrupan en dos Capítulos. Todo ello complementado con quince disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, cinco disposiciones derogatorias, cuatro disposiciones finales y cinco anexos.

De forma esquemática, la estructura del Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, es la siguiente:

#### TÍTULO I. MEDIDAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

##### CAPÍTULO I. MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN, FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

Artículo 1. Sistema de planeamiento territorial de Canarias.

Artículo 2. Directrices de Ordenación: rango y procedimiento:

Artículo 3. Planeamiento Insular.

Artículo 4. Planes Insulares de Ordenación.

Artículo 5. Contenido de los Planes Insulares de Ordenación.

Artículo 6. Elaboración, aprobación y efectos de los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Territoriales de Ordenación.

Artículo 7. Instrumentos de ordenación de los recursos naturales.

Artículo 8. Planeamiento General Municipal. Documentos.

Artículo 9. Planeamiento General Municipal. Formulación y aprobación.

Artículo 10. Elaboración y aprobación de los Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle.

Artículo 11. Requisitos de los redactores de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico.

##### CAPÍTULO II. SISTEMAS TERRITORIALES AMBIENTALES.

Artículo 12. Sistemas Territoriales Ambientales vinculados a Asentamientos Rurales.

Artículo 13. Sistemas generales en asentamientos rurales.

Artículo 14. Sistemas territoriales ambientales vinculados a nuevos desarrollos urbanísticos.

##### CAPÍTULO III.- SITUACIÓN DE EDIFICACIONES NO AJUSTADAS AL PLANEAMIENTO.

Artículo 15. Definición de edificaciones no ajustadas al planeamiento.

Artículo 16. Régimen jurídico de las edificaciones no ajustadas al planeamiento.

#### TÍTULO II. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROYECTOS.

##### CAPÍTULO I. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE PROYECTOS.

###### Sección 1ª. Procedimientos de evaluación ambiental.

Artículo 17. Objeto y finalidad.

Artículo 18. Procedimientos de evaluación de impacto y supuestos especiales.

Artículo 19. Proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental del Anexo I de la Ley.

Artículo 20. Proyectos sometidos a Evaluación Básica de Impacto Ambiental y a inspección de Buenas Prácticas Medioambientales".

Artículo 21. Estudio de Impacto Ambiental.

Artículo 22. Estudio Básico de Impacto Ambiental.

DICTAMEN 4/2012

- Artículo 23. De la información incluida en los estudios de impacto y de la confidencialidad de los datos.  
Artículo 24. Órganos sustantivos y ambientales.  
Artículo 25. Determinaciones de la Declaración de Impacto Ambiental y de la Declaración Básica de Impacto Ambiental.  
Artículo 26. Efectos y contenidos de la Declaración de Impacto Ambiental y de la Declaración Básica de Impacto Ambiental.  
Artículo 27. Resolución de discrepancias en los procedimientos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental.  
Artículo 28. Áreas de Sensibilidad Ecológica.  
Sección 2ª. Del procedimiento administrativo en materia de evaluación ambiental.  
Artículo 29. Alternativa de procedimientos.  
Artículo 30. Consultas previas y Documentos de Referencia.  
Artículo 31. Presentación de los estudios de impacto, información pública y consultas.  
Artículo 32. Iniciación del procedimiento de evaluación de impacto.  
Artículo 33. Procedimiento voluntario con participación de las Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental  
Artículo 34. Plazos y efectos del silencio administrativo en la resolución de los procedimientos de evaluación de impacto.  
Artículo 35. Relación con licencia de actividades clasificadas.  
Artículo 36. Seguimiento ambiental.  
Artículo 37. Suspensión de las actuaciones.  
Artículo 38. Infracciones administrativas.  
Artículo 39. Régimen sancionador y órganos competentes  
Artículo 40. Responsabilidad.  
Artículo 41. Recursos y acción popular.

#### **CAPÍTULO II EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE PLANES Y PROGRAMAS.**

- Artículo 42. Ámbito de aplicación y órgano ambiental competente.  
Artículo 43. Determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente de determinados planes y programas.  
Artículo 44. Informe de sostenibilidad ambiental.  
Artículo 45. Procedimiento de evaluación ambiental estratégica de los planes regulados en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.  
Artículo 46. Procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas no regulados en el 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.  
Artículo 47. Contenido y eficacia de la Memoria Ambiental y consideración de sus determinaciones en el plan o programa aprobado.

#### **TÍTULO III. RED NATURA Y BIODIVERSIDAD.**

##### **CAPÍTULO I. PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ZONAS QUE FORMAN PARTE DE LA RED NATURA 2000.**

- Artículo 48. Procedimiento de declaración de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000.  
Artículo 49. Medidas de conservación de la Red Natura 2000. Evaluación de planes, programas y proyectos.

##### **CAPÍTULO II. MEDIDAS DE CORRESPONSABILIZACIÓN Y COLABORACIÓN EN LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD.**

- Artículo 50. Colaboradores con la biodiversidad y la sostenibilidad.  
Artículo 51. Colaborador con el medio ambiente.  
Artículo 52. Protector del medio ambiente.  
Artículo 53. Participación en sistemas de ecogestión y ecoauditoría.

##### **CAPÍTULO III. ENTIDADES COLABORADORAS EN MATERIA DE CALIDAD AMBIENTAL.**

- Artículo 54. Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental.  
Artículo 55. Convocatorias para la acreditación de Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental y Registro  
Artículo 56. Funciones de las Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental.

#### **TÍTULO IV. MEDIDAS EN MATERIA DE DISCIPLINA**

##### **CAPÍTULO I. MEDIDAS DE SIMPLICACIÓN EN MATERIA DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y DE EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE URBANISMO.**

- Artículo 57. Restablecimiento de la legalidad urbanística.  
Artículo 58. Competencia para incoar, instruir y resolver.  
Artículo 59. Instrucción de los procedimientos sancionadores en materia de ordenación del territorio y protección del medio natural.  
Artículo 60. Cumplimiento forzoso del restablecimiento del orden jurídico infringido.

##### **CAPÍTULO II. MEDIDAS EN MATERIA DE SANCIONES.**

- Artículo 61. Restablecimiento voluntario del orden jurídico infringido e infracciones administrativas.  
Artículo 62. Determinación de los sujetos responsables de las infracciones urbanísticas y medioambientales.  
Artículo 63. Clasificación de ilícitos urbanísticos.  
Artículo 64. Proporcionalidad y cuantía de las sanciones.



Artículo 65. Actos en espacios naturales protegidos o sus zonas periféricas.  
Artículo 66. Medidas sancionadoras accesorias.

**DISPOSICIONES ADICIONALES.**

**Disposición Adicional Primera.** Modificación del artículo 230.2.d) 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.

**Disposición Adicional Segunda.** Modificación apartado 4 del artículo 67 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

**Disposición Adicional Tercera.** Red Natura 2000.

**Disposición Adicional Cuarta.** Incorporación de terminología sobre situaciones básicas de suelo por los instrumentos de planeamiento.

**Disposición Adicional Quinta.** Modificación de 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.

**Disposición Adicional Sexta.** Modificación del carácter de las determinaciones de las Directrices de Ordenación General previstas en la Ley 19/2003, de 14 de abril.

**Disposición Adicional Séptima.** Adaptación de los Planes Generales a los Planes o programas específicos de modernización, mejora e incremento de la competitividad Turística.

**Disposición Adicional Octava.** Modificación del artículo 5 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.

**Disposición Adicional Novena.** Clasificación y categorización de suelos con destino a las actividades turísticas.

**Disposición Adicional Décima.** Entes instrumentales de la Comunidad Autónoma especializados en ordenación urbanística, territorial y ambiental.

**Disposición Adicional Décimo Primera.** Evaluación de Impacto Ambiental de actividades mineras.

**Disposición Adicional Décimo Segunda.** Autorización de eventos deportivos a motor campo a través o fuera de las vías destinadas a la circulación de los mismos.

**Disposición Adicional Décimo Tercera.** Modificación de la Ley de Carreteras de Canarias.

**Disposición Adicional Décimo Cuarta.** Modificación de la Ley de Puertos de Canarias.

**Disposición Adicional Décimo Quinta.** Modificación de los anexos literal y cartográfico de Reclasificación de los Espacios Naturales.

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Disposición Transitoria Primera.** Régimen de los Planes Generales sin planeamiento territorial adaptado a las Directrices

**Disposición Transitoria Segunda.** Procedimientos de evaluación de impacto regulados en la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.

**Disposición Transitoria Tercera.** De los procedimientos sancionadores.

**Disposición Transitoria Cuarta.** Equiparación de categorías de suelo rústico.

**Disposición Transitoria Quinta.** 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

**DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

**Primera.** Derogación del apartado cuarto del artículo 44 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

**Segunda.** Derogación del apartado 1 A-d) y 2 A-d) del artículo 62 quater del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en la redacción dada por el artículo 2 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.

**Tercera.** Derogación de preceptos de la Normativa de las directrices generales de Ordenación, aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo en Canarias.

**Cuarta.** Derogación de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico de Canarias.

**Quinta.** Derogación de las disposiciones del mismo o inferior rango que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

**DISPOSICIONES FINALES**

**Primera.** Delegación legislativa.

**Segunda.** Adaptación de los instrumentos de ordenación en materia de residuos.

**Tercera.** Facultades de desarrollo.

**Cuarta.** Entrada en vigor.

**ANEXO I.** Proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

**ANEXO II.** Umbrales determinantes del sometimiento de proyectos a evaluación de impacto ambiental, evaluación básica de impacto ambiental y a inspección de buenas prácticas MEDIOAMBIENTALES.

**ANEXO III.** Criterios que deben ser contemplados en los términos de los artículos 19 y 20 de la presente ley.

**ANEXO IV.** Criterios para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente.

**ANEXO V.** Información a incorporar en el registro de entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental.

## 2. Contenido.

El *avance de Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales* tiene como objetivo la modificación 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, con medidas de simplificación, fomento de la participación y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanística; establecer un régimen jurídico para la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental de proyectos y establecer el procedimiento de declaración y régimen jurídico de las zonas que forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000, con medidas de corresponsabilización y colaboración en la conservación y protección de la biodiversidad y sostenibilidad.

Del contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado, otras disposiciones y los anexos.

### 2.1. Exposición de Motivos.

En la Exposición de motivos, dividida en seis apartados, se hace referencia entre otros aspectos, a la necesidad de clarificar las competencias correspondientes a los niveles administrativos en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, a la agilización de los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial, ambiental y urbanístico; la necesidad de aprobar una normativa en línea con los requerimientos de la legislación básica y comunitaria europea, principalmente 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.

Asimismo, en la exposición de motivos se realiza un resumen de los títulos y disposiciones en los que se encuentra dividido el Anteproyecto de Ley.

### 2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, con el Título I, dedicado a las “Medidas en materia de planificación territorial y urbanística”. Dicho Título se divide en tres capítulos, estando el Capítulo I, dedicado a las medidas de simplificación, fomento de la participación y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico. Se establece el sistema territorial y urbanístico canario, con especificación de la planificación insular y se diferencia el Plan Básico de Ordenación Municipal del Plan de Ordenación Pormenorizada. El Capítulo II, trata sobre los sistemas territoriales ambientales, vinculados a asentamientos urbanos, los sistemas generales en asentamientos rurales y los sistemas territoriales ambientales vinculados a nuevos desarrollos urbanísticos. El Capítulo III regula la situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento, con definición de lo que se entiende por edificaciones no ajustadas al planeamiento, y el régimen jurídico de las mismas.

El Título II, que lleva por rúbrica “Evaluación ambiental de planes y proyectos”, está dividido en dos capítulos. El Capítulo I se ocupa de la Evaluación de impacto de proyectos, y como su propio nombre indica, regula los procedimientos de evaluación ambiental, con descripción de su objeto y finalidad, los supuestos especiales en

relación con dichos procedimientos, los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental del anexo I del Anteproyecto, los proyectos sometidos a evaluación básica de impacto ambiental y a inspección de buenas prácticas medioambientales, el estudio de impacto ambiental, la información incluida en el mismo, las determinaciones de la declaración de impacto ambiental y de la declaración básica de impacto ambiental, sus efectos y contenidos, el régimen de resolución de discrepancias en los procedimientos sometidos a evaluación de impacto ambiental, las áreas de sensibilidad ecológica. También se regula en este capítulo el procedimiento administrativo en materia de evaluación ambiental, con regulación incluida de las infracciones administrativas, régimen sancionador y responsabilidad. El Capítulo II trata acerca de la evaluación estratégica de planes y programas, con determinación del ámbito de aplicación y órgano ambiental competente, determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente de determinados planes y programas, informe de sostenibilidad ambiental, procedimiento de evaluación ambiental estratégica tanto de los planes y programas reguladas en el TRLOTENC como de los no regulados en él y contenido y eficacia de la Memoria Ambiental y consideración de sus determinaciones en el plan o programa aprobado.

El Título III, dedicado a la “Red Natura y Biodiversidad”, se divide en tres capítulos. El Capítulo I recoge el procedimiento de declaración y régimen jurídico de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000, las medidas de conservación de la misma, evaluación de planes, programas y proyectos. El Capítulo II trata sobre las medidas de corresponsabilización y colaboración en la conservación y protección de la biodiversidad y la sostenibilidad, y el Capítulo III regula las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, las convocatorias para la acreditación de las mismas y sus funciones.

El Título IV regula las “Medidas en materia de disciplina”, y se encuentra dividido en dos capítulos. El Capítulo I trata las medidas de simplificación en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística y de ejercicio de la potestad sancionadora en materia de urbanismo, mientras que el Capítulo II recoge las medidas adoptadas en materia de sanciones.

### 2.3. Otras disposiciones.

El Anteproyecto de Ley se cierra con quince Disposiciones Adicionales, relativas entre otros aspectos, a la modificación del artículo 230.2.d) del TRLOTENC, a la Red Natura 2000, a la incorporación de terminología sobre situaciones básicas de suelo por los instrumentos de planeamiento, a la modificación de la Directriz de Ordenación General 62.3 de las Directrices Generales de Ordenación y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, modificación del carácter de las determinaciones de las Directrices de Ordenación General previstas en la Ley 19/2003, adaptación de los Planes Generales a los Planes o programas específicos de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística, modificación del artículo 5 de la Ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, clasificación y categorización de suelos con destino a las actividades turísticas, los entes instrumentales de la Comunidad Autónoma especializados en ordenación urbanística, territorial y ambiental, la evaluación de impacto ambiental en actividades mineras, la autorización de eventos deportivos a motor campo a través o fuera de las vías destinadas a la circulación de los mismos, la modificación de la Leyes de Carreteras y de Puertos de Canarias y la modificación de los anexos literal y cartográfico de Reclasificación de los Espacios Naturales.

DICTAMEN 4/2012

El Anteproyecto de Ley se completa con cinco Disposiciones Transitorias: la disposición transitoria primera regula el régimen de los planes generales sin planeamiento territorial adaptado a las Directrices; la disposición transitoria segunda se ocupa de los procedimientos de evaluación de impacto regulados en la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico; la disposición transitoria tercera regula los procedimientos sancionadores, la disposición transitoria cuarta trata la equiparación de categorías de suelo rústico y la disposición transitoria quinta regula 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.

Contiene además, el Anteproyecto de Ley cinco Disposiciones Derogatorias: en virtud de la disposición derogatoria primera se deja sin efecto el apartado cuarto del artículo 44 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. La disposición derogatoria segunda deja sin efecto el apartado a A-d) y 2 A-d) del artículo 62-quáter del citado Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, en la redacción dada por el artículo 2 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. En virtud de la disposición derogatoria tercera se derogan determinados preceptivos de la normativas de las Directrices Generales de Ordenación, aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo en Canarias. Mediante la disposición derogatoria cuarta queda derogada la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico. Y Finalmente, la disposición derogatoria quinta establece una referencia general de derogación relativas a todas las disposiciones del mismo o inferior rango que se oponga a lo establecido en la Ley.

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

- a) La Disposición Final primera, señala al Gobierno de Canarias para la refundición de las disposiciones vigentes sobre ordenación del territorio, turismo y medio ambiente, en el plazo de un año desde la publicación de la Ley.
- b) La Disposición Final segunda, establece una adaptación de los instrumentos de ordenación en materia de residuos, dando a las Administraciones competentes un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley.
- c) La Disposición Final tercera, faculta al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley,
- d) Y la Disposición Final cuarta, establece la entrada en vigor de la Ley.

#### 2.4. Anexos.

Además, el Anteproyecto de Ley de Armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, 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 19 (proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental del Anexo I) y 20 (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.

DICTAMEN 4/2012

**III. OBSERVACIONES AL "ANTEPROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES".**

**1. Observaciones de carácter previo.**

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

**1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES.**

Junto con la solicitud de petición de dictamen del Consejo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, consta en el expediente el texto del *Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales*, acompañado de la *Lista de Evaluación* del citado Anteproyecto.

No consta **certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**, adoptando la petición de dictamen preceptivo del CES, tal y como exige el mencionado artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, citada, y el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado mediante el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre.

En relación a esta omisión, considera el CES que la no emisión del preceptivo acuerdo de Gobierno, o la no remisión de la justificación de la utilización, en el trámite de solicitud de dictamen, de la vía incluida en el artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, citada, en la redacción dada por el artículo 13 de la Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excusa de la previa toma en consideración por el Gobierno de las iniciativas sobre las que se dictamina, cuando así lo haya interesado cualquiera de sus miembros, cuando se trata de anteproyectos de ley, como es el caso presente, aleja los pronunciamientos del Consejo del momento en que aquél expresa su "*voluntad política*" respecto de las mismas, sobre todo si tenemos en cuenta la omisión, también, de entre los antecedentes que acompañan a la petición de dictamen, de otra información y documentación complementaria.

En opinión reiterada del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude como peticionario de la consulta, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales y su expresión normativa, como es el caso, de tal forma que se haga efectiva la **participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas**, y del resto de representaciones de intereses con presencia en el Consejo Económico y Social, y no estemos, sin más, ante la simple observación de un trámite que, en función de cómo se solicita el dictamen, de los antecedentes que acompañan y sus motivaciones, estaría desprovisto de valor.

Con estas consideraciones el Consejo Económico y Social, una vez más, quiere expresar el **inconveniente que significa**, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, **elaborar los dictámenes e informes preceptivos solicitados en las condiciones descritas**.

Las repercusiones de este avance de "*Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales*",

DICTAMEN 4/2012

en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de una mejor estructuración material y formal de los antecedentes, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia.

#### 1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.

Como ya se ha advertido antes, consta en el expediente la solicitud inicial de Dictamen preceptivo. Respecto a la Lista de Evaluación, cabe precisar que mediante *Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno*, se publicó el *Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo*, 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 (B.O.C. nº 64, de 30 de marzo de 2012).

Las normas recogidas en dicho *Decreto 20/2012* serán efectivas para todos los departamentos el día 1 del mes siguiente a aquel en que se les comunique oficialmente el Decreto del Presidente que las aprueba, sin perjuicio de que puedan ser publicadas para su divulgación y general conocimiento, conforme al apartado tercero de su parte dispositiva, debiendo seguir los procedimientos legislativos y reglamentarios iniciados con anterioridad a la fecha de efectividad de estas normas y directrices, la tramitación establecida en ellas a partir de su efectividad. Todo ello, sin perjuicio de que conserven su eficacia las actuaciones seguidas al amparo de las normas anteriores, como señala el apartado segundo de la parte dispositiva del mencionado *Decreto 20/2012*.

La Lista de Evaluación que acompaña al Anteproyecto de Ley fue firmada el día 7 de marzo de 2012, con fecha anterior a la entrada en vigor del *Decreto 20/2012 del Presidente, de 16 de marzo*, ya citado, por el que se establecen las pautas y contenidos que han de seguirse para su elaboración. Habiendo tenido entrada en el Consejo la solicitud de dictamen del Anteproyecto de Ley, el día 20 de marzo de 2012.

Del examen de la estructura de la misma se desprende que dicha Lista de Evaluación se rige por lo dispuesto en el *Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo*, 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 (B.O.C. nº 64, de 30 de marzo de 2012), y no por una anterior regulación prevista por 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 que, recordemos, se encontraba vigente en el momento de la elaboración y suscripción de la Lista de Evaluación, de 7 de marzo de 2012 y en el momento en que tuvo entrada en el Consejo la solicitud de Dictamen preceptivo.

El hecho de que la Lista de Evaluación siga las normas contempladas en el Decreto 20/2012, puede inducir al Consejo a pensar que las mismas fueron comunicadas oficialmente a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial durante el pasado mes de febrero de 2012. De lo contrario, no se entendería cómo la Lista de Evaluación y toda la tramitación del Anteproyecto se rigen por un

DICTAMEN 4/2012

Decreto que todavía no ha sido comunicado, ni publicado, y que no ha dejado sin efecto al anterior, al Decreto 30/2009.

Sin embargo, no consta en el expediente en qué momento temporal fueron comunicadas a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial las normas y directrices contenidas en el Decreto 20/2012. En este sentido, hubiese sido deseable que se aportara al expediente documentación justificativa de tal comunicación, que motivara el hecho de que la mencionada Lista de Evaluación responda a las cuestiones que figuran en las normas del Decreto 20/2012.

Sin perjuicio de lo argumentado anteriormente, el Consejo opina, a la vista de la documentación remitida, que la tramitación del Anteproyecto, en cuanto a la elaboración de la Lista de Evaluación, se rige por lo dispuesto en el reiterado Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, 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, que se le otorgó publicidad mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia (B.O.C. nº 64, de 30 de marzo de 2012).

Conforme a lo señalado en la directriz tercera, apartado 2 del Decreto 20/2012, la remisión del anteproyecto de ley "*podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado anterior*", salvo lo previsto para el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que se solicitará una vez evacuado el trámite de informes a que se refiere el apartado 1 de la directriz tercera.

Sin perjuicio de esta posibilidad de remisión simultánea contemplada en el citado apartado 2 de la Directriz tercera del Decreto 20/2012, y que parece ser que es la facultad de la que se ha hecho uso para la tramitación del presente Anteproyecto de Ley, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, la *Memoria económica*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y que se rige por la *Instrucción de 23 de mayo de 2002, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto* sobre los documentos y datos económicos que deben acompañar a los expedientes correspondientes a las disposiciones de carácter general.

También hubiese sido conveniente que se aportase el Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme al artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre), el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, 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, el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de acuerdo con el artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, así como el Informe sobre el impacto por razón de género, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Tampoco le consta al CES la realización del preceptivo trámite de audiencia consagrado en el artículo 105.a) de la Constitución Española y en el artículo 24.1.c)

DICTAMEN 4/2012

de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ni el resultado del mismo, en el caso de que se hubiese llevado a cabo.

En relación a ello, de particular relevancia, el trámite de Audiencia Previa por la eventual afectación de competencias de los Cabildos y Municipios. En efecto, uno de los ámbitos en el que despliega sus efectos la Directiva de Servicios 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 servicios, consumidores y usuarios.

Por otro lado, nuestros Cabildos asumen un importante número de competencias administrativas en virtud de los procesos de trasferencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos, entre otros.

Asimismo, el avance de Anteproyecto de Ley aborda determinadas modificaciones o introduce nuevos aspectos regulatorios que podrían afectar al ámbito competencial que corresponde a los gobiernos municipales, también en materia de medio ambiente.

Como conclusión, el avance de Anteproyecto de Ley que se analiza, en la medida en que promueve nuevas regulaciones que previsiblemente alteran el régimen competencial descrito, dar posibilidad a través del trámite referido, el de audiencia, a los Cabildos y Ayuntamientos para que expresen su opinión al respecto, facilitaría los objetivos de la norma, contribuiría a mejorar la necesaria cooperación entre las administraciones intervinientes y, finalmente, ayudaría al propio CES a formular sus posiciones.

Además, también hubiese sido deseable que se acompañara del Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, así como el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Como consecuencia de todo ello, el CES manifiesta, una vez más, que esta particular configuración del avance de anteproyecto de norma, y en los términos en que se da a conocer al CES, parece responder a una actuación preliminar y, en consecuencia, más situada 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.

## 1.2. Respecto al contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley:

1.2.1. Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el expediente la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley, de fecha 7 de marzo de 2012, suscrita por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial. sigue el itinerario dispuesto en el reiterado Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente. La Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley de

armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales 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 undécima del citado Decreto 20/2012.

No obstante, el Consejo advierte que la misma, se encuentra suscrita exclusivamente por el Titular de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, siendo así que en coherencia con los ámbitos materiales en los que se estructura el proyecto de norma, lo razonable hubiera sido que lista de evaluación e informes justificativos vinieran igualmente suscritos por el Titular del Departamento con competencia en materia de Medio Ambiente. En efecto en una primera aproximación al proyecto de norma se constata que el tercer bloque de contenidos que aborda el proyecto de norma está destinado a procedimientos de declaración y régimen jurídico de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000, a las medidas de corresponsabilización y colaboración en la conservación y protección de la biodiversidad y sostenibilidad, al tiempo que regula las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental. Tampoco parecen ajenas a este ámbito de gestión política las importantes modificaciones que el proyecto de norma propone en el régimen jurídico general para los procesos de evaluación ambiental, estratégica y de proyectos y programas.

Siguiendo con los contenidos de la Lista de Evaluación, ésta incluye una Memoria Económica que, conforme a la norma undécima del Decreto 20/2012, debe indicar cómo repercutirá desde un punto de vista financiero el Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, en términos que permitan el pronunciamiento formal de los órganos de dirección presupuestaria y del gasto público, y expresará si son previsibles los costes sociales de la norma proyectada, ilustrando en anexos los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas.

Respecto a esta Memoria Económica se contestan solo parcialmente los aspectos exigidos en la norma undécima del Decreto 20/2012<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En concreto, se hace referencia a la evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica, sus organismos autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, a la evaluación de las medidas que se proponen y su posible incidencia fiscal, al análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y en su caso, al programa de actuación plurianual, al análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales, al análisis del impacto sobre los recursos humanos, al análisis sobre la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa, al análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario, al resultado de la relación coste/beneficio, a la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas, a la aproximación de la regulación al sentir de los ciudadanos, y a los otros costes sociales previsibles de la iniciativa..

Hemos de resaltar la escasa concreción de sus contenidos y la reiterada remisión a posteriores determinaciones de la evaluación del impacto económico de la norma, así en lo que concierne, entre otros aspectos, a los costes para la creación y actualización del Catálogo de las Áreas de Sensibilidad Ecológica y al de los importes necesarios para el desarrollo de alguna de las medidas previstas en la norma en materia de, por ejemplo: Sistemas Territoriales Ambientales vinculados a asentamientos rurales; en la de Evaluación de Impacto de Proyectos (buenas prácticas ambientales) y a propósito de las Medidas de Colaboración en la Protección de la Biodiversidad y Sostenibilidad, entre otras.

Por último, la Memoria Económica omite los datos referidos a determinadas cuestiones planteadas y que deberían venir convenientemente expresados mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas, tal y como exige precisamente la citada norma undécima<sup>2</sup>.

DICTAMEN 4/2012

<sup>2</sup> Únicamente se aportan dos anexos a la Lista de Evaluación: el Anexo I relativo al estado de tramitación del planeamiento adaptado a las Directrices y al TRLOTENC, y el Anexo II, como dossier de prensa, que coge diversos artículos relativos a la simplificación del planeamiento territorial, y al estado actual del planeamiento. Si bien se aportan estos dos Anexos, no considera el Consejo que a través de los mismos se ilustren los datos y aspectos reflejados en la Memoria Económica de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.

## 2. Observaciones de carácter general.

### 2.1. 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 ha 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 con competencia en la ordenación del territorio y otras políticas sectoriales -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<sup>3</sup> y en la de carreteras, régimen jurídico de espectáculos públicos y actividades clasificadas, ordenación del turismo, puertos, etc... Ocurre que este amplio y rápido desarrollo normativo, 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.

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 está el sistema de planeamiento, que ha estado sujeto a permanentes cambios, lo que ha provocado que el marco normativo actual esté caracterizado por su extremada complejidad.

Las sucesivas reformas legislativas han exigido 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 por su alto nivel de exigencia en el cumplimiento de los requisitos formales establecidos y

<sup>3</sup> En este importante caudal normativo al que nos referimos, en materia de ordenación del territorio y del medio ambiente 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 (T.R.L.O.T.E.N.Ca.), 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.

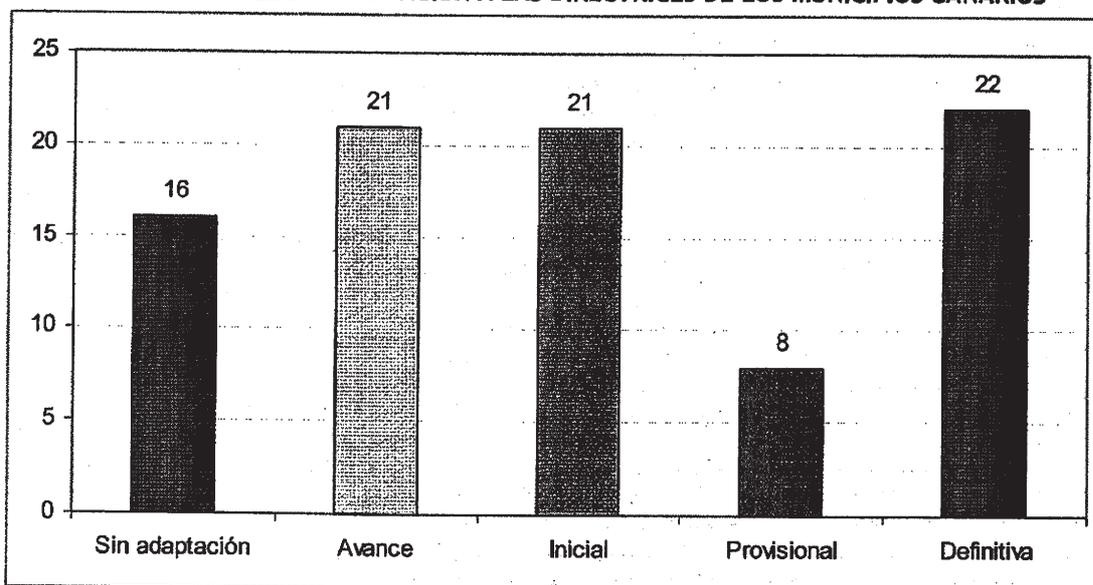


justificados por el fin público a proteger, no han acertado para mostrarse compatibles con los valores de eficacia y necesaria celeridad en su tramitación, excediendo en gran parte de los casos los amplios plazos establecidos en sus reglamentos de procedimientos, comprometiendo la viabilidad de planes y proyectos objeto de evaluación, introduciendo inseguridad e incertidumbre y limitando la concreción de proyectos y el esfuerzo inversor.

En opinión del CES, estos son aspectos que muestran la manera en la que la progresiva complejidad de este marco regulatorio, básicamente urbanístico y medioambiental, pero también en otros ámbitos materiales que afectan a importantes políticas sectoriales tal y como hemos visto anteriormente, 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 una eficaz protección del territorio y del medio ambiente.

Respecto al sistema de planeamiento, la mayor constatación de las ineficiencias resultantes del actual sistema legislativo es el bajo nivel de cumplimiento en el proceso de adaptación por el planeamiento insular y municipal al T.R.L.O.T.E.N.Ca. y a la Ley 19/2003 de Directrices, siendo el dato más significativo que solamente 22 municipios de los 88 de Canarias cuentan con un planeamiento general plenamente adaptado a esta normativa (ver gráfico 1).

**GRÁFICO 1.- NIVEL DE ADAPTACIÓN A LAS DIRECTRICES DE LOS MUNICIPIOS CANARIOS**



Fuente: Anexo I a la lista de evaluación del Anteproyecto de Ley. Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.

DICTAMEN 4/2012

De los municipios turísticos, solamente Guía de Isora y Arona tiene el planeamiento totalmente adaptado a la normativa. El resto se encuentra en fases anteriores de tramitación de su planeamiento, excepto San Bartolomé de Tirajana y Mogán que, según los datos de la Consejería, no han iniciado su proceso de adaptación (ver tabla 1).

**TABLA 1.- ESTADO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO ADAPTADO AL TRLOTENCa Y DIRECTRICES DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS**

Isla	Municipio	TRLOTENCa	Directrices			
			avance	inicial	provisional	definitiva
LANZAROTE	Tinajo	SI				
	Tías	SI	SI			
	Yaiza		SI			
FUERTEVENTURA	Pájara		SI	SI		
	La Oliva					
GRAN CANARIA	S. Bartolomé de Tirajana					
	Mogán					
TENERIFE	Guía de Isora					SI
	Arona					SI
	Puerto de la Cruz	básica	SI			
	Adeje	básica				
	San Miguel de Abona				SI	
	Santiago del Teide	SI				
LA GOMERA	Valle Gran Rey			SI		
LA PALMA	Fuencaliente				SI	

Fuente: Anexo I a la lista de evaluación del Anteproyecto de Ley. Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.

La situación de los principales municipios no turísticos del Archipiélago tampoco muestran una situación favorable, de manera que ninguno de ellos cuenta con un planeamiento adaptado plenamente a la normativa y solamente Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife cuentan con la aprobación provisional de su planeamiento.

**TABLA 2.- ESTADO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO ADAPTADO AL TRLOTENCa Y DIRECTRICES DE LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS NO TURÍSTICOS**

Isla	Municipio	TRLOTENCa	Directrices			
			avance	inicial	provisional	definitiva
LANZAROTE	Arrecife	básica				
FUERTEVENTURA	Puerto del Rosario		SI	SI		
GRAN CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	básica	exonerado	SI	SI	
	Telde	SI	SI			
TENERIFE	Santa Cruz de Tenerife				SI	
	La Laguna	básica	SI			
LA GOMERA	S. Sebastián de La Gomera	SI	SI			
LA PALMA	Santa Cruz de La Palma			SI		
EL HIERRO	Valverde	SI	SI			

Fuente: Anexo I a la lista de evaluación del Anteproyecto de Ley. Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.

DICTAMEN 4/2012

La situación anteriormente descrita supone la existencia de una gran distancia entre el desarrollo normativo en materia de planificación territorial y urbanística y la realidad territorial de Canarias. En opinión de CES, para cerrar esta brecha tiene que darse un acercamiento de estos dos elementos, de manera que se pueda llegar a una ordenación del territorio más realista y eficiente. Por una parte, es necesario un esfuerzo por mejorar la calidad de las propuestas normativas, creando un marco normativo más sencillo, simplificando los procedimientos administrativos, evitando duplicidades, reduciendo las cargas administrativas a las estrictamente necesarias, y mejorando la seguridad jurídica. Pero por otra parte, también resulta imprescindible contar con mayores incentivos para el cumplimiento de dicha normativa por parte de las administraciones públicas con competencia en la materia. Esto último implica que por parte de los distintos niveles administrativos se tiene que realizar un esfuerzo por crear consensos para dinamizar el cumplimiento normativo, mejorando la necesaria cooperación inter-administrativa para llevar a cabo una eficaz ordenación del territorio, requisito para la dinamización de la actividad económica en las islas.

## 2.2. 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 social. Un aspecto esencial del sistema institucional lo constituye la calidad de su sistema regulatorio, entendido como conjunto de normas formales y no formales que ordenan, regulan y supervisan<sup>4</sup>. 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 Europea y distintos organismos internacionales, como la OCDE, 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 los procesos participativos, la coordinación interinstitucional, la valoración ex ante del impacto normativo, las medidas para la simplificación normativa, la reducción de la carga burocrática, el análisis de la implementación normativa y los procesos de evaluación de las políticas públicas.

De estas iniciativas, puede destacarse la más reciente establecida por la Comisión Europea, bajo la denominación "legislación inteligente"<sup>5</sup>. Según la propia Comisión, la finalidad de la normativa inteligente consiste en legislar solamente cuando sea necesario, reduciendo los costes administrativos al mínimo.

Sobre esta base, la Comisión ha identificado una serie de elementos clave. En primer lugar, la normativa inteligente se refiere al conjunto del ciclo político, desde

<sup>4</sup> Desde el CES se viene reiterando la necesidad de que, de cara al establecimiento de un nuevo marco normativo, se determinen los previsibles efectos que el mismo pueda tener sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores. En líneas generales, sostiene el CES, la nueva regulación que se pretenda ha de orientarse a la defensa del interés general, siendo frecuente que las nuevas normas legales introduzcan distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos.

<sup>5</sup> Comunicación «Normativa inteligente en la Unión Europea» COM(2010) 543 final (octubre de 2010).

la concepción de un acto legislativo hasta la aplicación, el cumplimiento, la evaluación y la revisión. En segundo lugar, se hace referencia a la necesidad de que se constituya como una responsabilidad compartida por todas las administraciones implicadas. Y en tercer lugar, se subraya la necesidad de reforzar la participación de los ciudadanos y los principales agentes implicados mediante el reforzamiento de los procedimientos de consulta.

Ya en de 2012 el Consejo de Competitividad de febrero conoció el proyecto de conclusiones, que elabora el Comité de Representantes Permanentes, con el que se insta a la Comisión a seguir mejorando el programa para una normativa inteligente, implicando al usuario final y teniéndolo presente en los procesos de evaluación de la normativa, que deberá basarse en métodos y criterios transparentes, garantizando que la evaluación se aplique a los proyectos de normas que supongan una carga excesiva, determinada esta última por, entre otros factores, la propia información facilitada por los usuarios y destinatarios finales. El proyecto de Conclusiones dirigido al Consejo de la Unión Europea reconoce la necesidad de una legislación fácilmente accesible, que pueda entenderse y aplicarse coherentemente, e insiste, finalmente, en la responsabilidad de las instituciones para disponer de textos jurídicos que aporten soluciones factibles.

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 las actividades productivas en Canarias.

Entre los principios que rigen las nuevas tendencias regulatorias en Europa, el CES destaca los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, subsidiariedad, transparencia, simplicidad, accesibilidad y aplicabilidad. En cuanto a la aplicación de estas tendencias a la ordenación del territorio en Canarias, teniendo en cuenta el elevado grado de tecnicidad y complejidad de la materia, es especialmente importante apostar por marcos normativos más sencillos y comprensibles en aras a una mayor capacidad de aplicación por parte de las administraciones competentes y una mayor capacidad de cumplimiento por parte de los ciudadanos y empresas, sin por ello reducir el nivel de exigencia en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la preservación del territorio.

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 la ordenación del territorio y 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 un análisis del actual sistema de asignación de competencias y que se redoblen los esfuerzos en pos de una mayor coordinación interadministrativa. Por último, las administraciones con competencias en la

DICTAMEN 4/2012

materia deben mejorar los canales de comunicación con la sociedad como herramienta para acercar la ordenación del territorio a la sociedad, y que sea vista como un instrumento de preservación de un bien público y dinamización del tejido productivo y no como una amenaza.

### 2.3. 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 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.

En Canarias, donde coexisten hasta cuatro niveles de intervención administrativa, la necesidad, tal y como se ha advertido anteriormente, de racionalizar el sistema en su conjunto exige, para mejorar la eficacia de la intervención pública tanto en la fase de planificación como en la fase de gestión, consensuar objetivos comunes buscando además la vertebración de los distintos instrumentos de gestión ambiental y territorial desplegados por las Administraciones, bien a través de la mejora de la coordinación interadministrativa, a lo que ya nos hemos referido, bien

DICTAMEN 4/2012

estableciendo obligaciones de intercomunicación e integrando las distintas intervenciones en procedimientos únicos.

Proceder a una reforma legislativa en la materia, como se pretende con el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, exige estructurar coherentemente las políticas de protección y calidad medioambiental con las de ordenación del territorio<sup>6</sup>. Sobre todos estos aspectos se vuelve más adelante.

#### 2.4. Importancia económica y laboral de las siete actividades productivas con mayor impacto ambiental en Canarias. Análisis comparado. Gasto de las empresas industriales en protección ambiental por CC.AA.

Con la denominación de desarrollo sostenible, se ha venido señalando entre otras realidades la relación e interdependencia creciente entre las actividades productivas y el medio ambiente, lo que obliga a considerar de manera conjunta las dimensiones ambiental, económica y social a la búsqueda del necesario equilibrio entre ellas. Ello ha de permitir satisfacer las necesidades presentes de la sociedad sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Así lo reconoce, por otro lado, la C.E. que en su artículo 45 recoge el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado. En consecuencia la garantía medioambiental resulta fundamental para nuestro bienestar presente y futuro.

Desde una perspectiva económica las políticas de protección del medio ambiente emergen con la toma en consideración de los impactos negativos generados por las actividades productivas y por los hábitos y comportamientos de los ciudadanos. Externalidades negativas que el mercado no es capaz de asignar de manera adecuada, lo que demanda el papel regulador del sistema institucional para el establecimiento de estándares medioambientales y su protección<sup>7</sup>.

En los últimos años los operadores económicos y la ciudadanía en general han mejorado sus cuotas de creciente responsabilidad ambiental, asumiendo la conveniencia de contribuir al impulso del esfuerzo innovador en los procesos productivos y en los hábitos de consumo<sup>8</sup>. Entre 2000 y 2008, el gasto público en protección medioambiental creció un 82,4%. Por otro lado, el esfuerzo en esta materia realizado por las empresas aumenta el 26,1%, según fuentes de Eurostat.

Allí donde las actividades económicas preponderantes en términos de producción y empleo, tanto directo como indirecto, sean las de mayor impacto ambiental, más necesaria se hace la consecución de ese necesario equilibrio entre los aspectos medio ambientales y productivos, ya sea mediante la adopción de medidas preventivas para minimizar los impactos, a través de la racionalización del uso de materias primas y recursos naturales, o por medio de la mejora de procesos y medios tecnológicos.

<sup>6</sup> En nuestro *Informe Anual sobre la Situación Económica Social y Laboral de Canarias, 2009-2010*, el CES realiza un diagnóstico sobre la situación medioambiental en Canarias en el que se destacan los principales aspectos de la protección del territorio y del medio ambiente en nuestras islas: Análisis monográfico, Capítulo 5.

<sup>7</sup> Los mecanismos e instrumentos disponibles para tal objetivo van desde las regulaciones y normas de obligado cumplimiento, al establecimiento de **figuras tributarias** que incentiven prácticas más respetuosas con el medio ambiente.

<sup>8</sup> En términos de gasto, para el conjunto de España en el año 2009, éste se situaba en el 1,8 % de PIB, frente al 2,3% de media en la UE-25, y como consecuencia de una positiva evolución tanto del gasto público como del empresarial.

Canarias, en gasto de las empresas industriales en protección ambiental, en porcentaje del PIB regional en 2009, alcanza en miles de euros la cifra de casi 4.400, lo que representaría el 0,11% del PIB. Incluye todos los establecimientos industriales e integra los gastos en protección del aire, gestión de aguas residuales, gestión de residuos, protección y descontaminación del suelo, aguas subterráneas y aguas superficiales, reducción de ruido y vibraciones, protección de biodiversidad y paisajes, protección contra radiaciones, I+D y otras actividades en el ámbito de la educación, la administración y la gestión ambiental, todo ello según fuentes del INE, *Encuesta del Gasto de las Empresas en Protección Ambiental*.

## 2.5. Sobre las líneas generales y los objetivos del Anteproyecto de ley <sup>9</sup>.

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 de la *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 la *Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006*, relativa a los servicios en el mercado interior, y la *Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 13 de diciembre de 2011*, de evaluación de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente, y la legislación estatal básica en materia de evaluación ambiental, Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, modificado por Ley 6/2010, de 24 de marzo, patrimonio natural y biodiversidad, nueva Ley Estatal 42/2007, de 13 de diciembre, y regulación del suelo, entre otras.

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 planes y proyectos*, y *evaluación estratégica de planes y programas*, y en materia de *disciplina urbanística*, entre otras. 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 materia de *protección de la sostenibilidad y biodiversidad*; sobre el procedimiento de declaración de la *Red Natura 2000*; acerca de los *sistemas territoriales ambientales* o sobre las *entidades colaboradoras en materia medioambiental*; nuevo régimen jurídico, también, para la *situación de las edificaciones no ajustadas al planeamiento*; 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.

<sup>9</sup> En el DCES 5/2010, de diciembre de 2010, el Consejo tuvo oportunidad de pronunciarse sobre un avance de Anteproyecto de Ley de Armonización en materia de Protección del Territorio y del Medio Ambiente, que reproducía en parte los contenidos del proyecto de norma objeto hoy de análisis por el Consejo. En consecuencia, parte de las valoraciones que hoy se incluyen se corresponden con los efectuados en relación a contenidos similares de la norma anterior.

También respecto de la anterior iniciativa objeto del DCES 5/2010, citado, introduce ex novo un Capítulo I de su Título I dedicado a *medidas de simplificación, fomento de la participación y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico*.

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, además de manera poco coherente, el proyecto de norma, y con esta dudosa técnica legislativa próxima a la de las "*leyes-medidas*", aprovecha para efectuar cambios en otras leyes sectoriales, como la de Carreteras de Canarias o la de Puertos de Canarias.

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 administrativas<sup>10</sup>.

En relación a ello, y sólo a título indicativo, materias sujetas a estos desarrollos reglamentarios serían: 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 disciplina urbanística, los *aspectos procedimentales para la terminación convencional del procedimiento sancionador mediante la intervención del "mediador del expediente"* o, entre otras, los *procedimientos para la acreditación de los equipos redactores* respecto de los que se introduce, como una de las principales novedades del proyecto de norma, la posibilidad de externalizar la totalidad de la tramitación de los instrumentos de ordenación.

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.

<sup>10</sup> En este sentido el CES recuerda que la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, de cuya entrada en vigor han transcurrido más de dos años, 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. Respeto del Título I: Medidas en materia de planificación territorial y urbanística.

Sobre la necesidad de simplificación el Anteproyecto de Ley que se dictamina pretende incidir, según lo expuesto en su exposición de motivos, sobre la *“arquitectura del sistema territorial y medioambiental con el fin de eliminar rigideces innecesarias y clarificar las competencias que corresponden a los tres niveles administrativos, además de agilizar al máximo los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento”*.

Efectivamente, el marco jurídico administrativo de la Ordenación del Territorio y del urbanismo ha sufrido una progresiva complejización desde la promulgación de la Ley 1/2000, en el que cada reforma legislativa y cada desarrollo reglamentario ha complicado la formulación y tramitación del planeamiento hasta casi imposibilitar su aprobación. Esta complejización tiene profundas causas estructurales, en las que se aúnan las contradicciones del sistema, la multiplicación de los organismos sectoriales intervinientes, la multiplicación de trámites, la escasez de medios humanos y materiales para llevara cabo un sistema muy complejo, la baja eficacia en la función impulsora y coordinadora de los organismos competentes en la materia del Gobierno de Canarias, etc.

Nos encontramos en una situación que requiere de una revisión en profundidad del sistema legal en su conjunto, que elimine contradicciones, que suprima trámites innecesarios, que fije criterios de interpretación y limite la discrecionalidad de los organismos sectoriales.

En primer lugar, el Anteproyecto de Ley añade al ordenamiento jurídico nuevos instrumentos y procedimientos, todos ellos de gran relevancia para el conjunto del sistema, como los sistemas territoriales ambientales, los colaboradores del medio ambiente, el procedimiento para la acreditación de los equipos redactores y las nuevas responsabilidades de éstos, nuevos procedimientos de tramitación, etc. Figuras todas ellas que introducen, tal y como hemos venido señalando con este dictamen, modificaciones de trascendencia que por sí mismas exigirían un debate específico y profundo, y no su tratamiento en este Anteproyecto de Ley *“de medidas”*. El riesgo de todo ello es profundizar en las contradicciones que han venido caracterizando las sucesivas reformas de la legislación vigente.

En consecuencia, las modificaciones propuestas, lejos de simplificar, aumentan los tiempos de tramitación, contradicen el resto de la legislación vigente y presentan serias dudas de viabilidad jurídica. Un aspecto central en cualquier proceso de simplificación exige, en opinión del Consejo, intervenir en la totalidad del sistema.

En lo que concierne al otro gran objetivo pretendido por el Anteproyecto de Ley, la armonización, la propuesta de norma parece renunciar a cualquier pretensión armonizadora y remitir dicha tarea, en la Disposición Final Primera, a una nueva Ley que el Gobierno deberá redactar y aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley cuyo Anteproyecto se informa.

DICTAMEN 4/2012

**3.1.1. En cuanto a las medidas de simplificación, fomento de la participación y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico (Capítulo I, artículos del 1 al 11)**

El avance de Anteproyecto de Ley que se analiza incluye, en un marco poco definido y sin una clara determinación de las competencias, para la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y del medio ambiente, medidas de externalización de funciones hoy en manos de las administraciones públicas, debilitándolas como instrumentos al servicio del interés general. Estas medidas afectan tanto a la tramitación de los instrumentos de planeamiento como determinan la asunción por empresas públicas de las funciones propias de las administraciones urbanísticas, así como atribuyen tareas de supervisión y control a entidades colaboradoras.

La atribución externa de la tramitación del planeamiento a equipos redactores "*debidamente acreditados*" alcanzaría no solo a la elaboración, seguimiento y coordinación de los trabajos de redacción sino, lo que nos ofrece más dudas, a la instrumentación de determinados trámites públicos, la solicitud de informes sectoriales, la contestación de sugerencias y alegaciones, y la difusión de los documentos de planeamiento, tareas todas a las que vendrían a sustituir a las administraciones competentes. En opinión del Consejo, y en relación a estas cuestiones, reclamar la presencia, en los procesos de ordenación del territorio y del medio ambiente, de esta "*colaboración externa debidamente acreditada*" ha de hacerse necesariamente compatible con la salvaguardia del interés público. Por otro lado, y así se ha advertido ya desde las *observaciones de carácter previo*, nada se dice en el Anteproyecto de Ley sobre los procedimientos de acreditación de estos equipos redactores, que se remiten a un ulterior desarrollo reglamentario.

También el artículo 11 del Anteproyecto de Ley, sobre requisitos de los redactores de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, contempla la inclusión de un nuevo artículo 43 bis al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, referido a la cualificación de los Equipos redactores de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Sobre este particular, el apartado 3 de este nuevo artículo 43 bis, viene a establecer que la Comisión de Acreditación es el órgano adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación y urbanismo, dotado de autonomía funcional, que ejerce sus competencias en materia de acreditación de la cualificación de los equipos de instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, y según la redacción del Anteproyecto de Ley, estará integrada por:

- "a) un representante técnico de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que actuará como presidente.*
- b) un representante técnico de la Comisión de Ordenación Territorial y Medio Ambiente de Canarias, que actuará como secretario.*
- c) un representante técnico de la Federación Canaria de Municipios.*
- d) un representante técnico designado por los Cabildos Insulares.*
- e) un representante de los Colegios Profesionales con competencias en la formulación de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística."*



A este respecto, dado el interés general de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y vistas las competencias que le prevé la norma a esta Comisión, la acreditación de los Equipos encargados de la redacción de esos instrumentos debe contar con el mayor grado de consenso posible y por ello, consideramos necesario incluir en la composición de la Comisión de Acreditación, al menos, un representante de las organizaciones empresariales y de los sindicatos más representativos de Canarias.

### 3.1.2. En cuanto a los Sistemas Territoriales Ambientales (Capítulo II, artículos del 12 al 14)

Tal y como ya se señaló por el Consejo en su DCES 5/2010, de 16 de diciembre, 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, en esencia, 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 que, en el supuesto de incumplimiento de las obligaciones impuestas, el Anteproyecto de Ley prevé la expropiación del sistema territorial ambiental, lo que también trae consigo que las administraciones competentes han de sumir el eventual coste económico de la medida, adquiriendo finalmente terrenos que no son susceptibles de destino público alguno.

Desde el punto de vista de la gestión, ha de señalarse que la concreción de estos aprovechamientos urbanísticos se produce, mediante reparcelación, en el interior de los asentamientos rurales o, mediante adscripción, en suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado. Si admitimos, tal y como la propia exposición de motivos y la lista de evaluación del proyecto de norma que se analiza indica, que la gestión urbanística constituye uno de los problemas de la ordenación del territorio, por incapacidad o dificultad técnica, jurídica, administrativa y económica de las corporaciones locales para ello, este problema podría incrementarse si, como pretende el proyecto de norma, se amplía el ámbito de gestión a los sistemas

DICTAMEN 4/2012

territoriales ambientales y los sistemas generales en asentamientos rurales, que también se podrían adscribir a suelos urbanizables y suelos urbanos no consolidados.

### 3.1.3. En cuanto a la situación de edificaciones no ajustadas al planeamiento (Capítulo III, artículos del 15 y 16)

A las notorias ineficiencias que respecto al sistema de planeamiento se desprende del escaso proceso de adaptación del planeamiento insular y municipal a la normativa vigente, a lo que se refiere este dictamen en las *observaciones de carácter general* y en las *conclusiones*, se añade la inseguridad jurídica producida por la tramitación de algunos planes generales de ordenación por medio de la figura de “*fuera de ordenación*”, tal y como viene regulado en el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

En la redacción propuesta por el Anteproyecto de Ley que se dictamina, en opinión del Consejo y sin que éste sea un órgano llamado a pronunciarse sobre aspectos jurídicos, se plantean algunas dudas que podrían afectar a la seguridad jurídica por la no concreción de expresiones como lo que deba entenderse por “*nuevas determinaciones de planeamiento*” a que se refiere el artículo 15 del Anteproyecto. Tampoco se clarifica suficientemente respecto a la “*situación legal de fuera de ordenación*”, que se aplica a “*instalaciones, construcciones, así como a los usos o actividades preexistentes que se hubiesen erigido o llevado a cabo sin contar con los títulos administrativos habilitantes necesarios ...*”, cuáles son estos títulos habilitantes necesarios.

En relación, esta vez al contenido del artículo 16 del Anteproyecto, al régimen jurídico de las edificaciones no ajustadas al planeamiento, se emplea la expresión de “*situación legal de simple consolidación*”, que permitiría la realización de cuantas obras de “*...consolidación, rehabilitación o remodelación, sean necesarias para mantener y alargar la vida útil del inmueble, sin que sea admisible el incremento de volumen o edificabilidad en contra del nuevo planeamiento...*”. Por lo tanto, siguiendo por otro lado el pronunciamiento a este respecto del Consejo Consultivo de Canarias (DCC 671/2011) al dictaminar una proposición de ley con contenidos exactos a este Anteproyecto de Ley, podría interpretarse que dentro de las obras de consolidación también se admitirían las de modernización, y en cuanto al uso, la aceptación de la mejora y actualización de las instalaciones supondría también la renovación, en palabras del Consejo Consultivo. En consecuencia, concluye este organismo, “*el régimen jurídico de los edificios no ajustados al planeamiento en situación legal de simple consolidación supone en definitiva excluir a estos edificios del rigor de las normas establecidas para las edificaciones o usos en situaciones de fuera de ordenación*”.

### 3.2. Por lo que respecta al Título II.- Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos.

En la actualidad las normas de aplicación establecen la necesidad de someter a evaluación a las Directrices Generales de Ordenación. Sin embargo, el anteproyecto de norma que se analiza fija que a las Directrices de Ordenación, tanto generales como sectoriales, no les será de aplicación los procedimientos de evaluación ambiental de planes y programas, y ello, en contradicción con lo que la propia lista de evaluación establece en su apartado 24 donde, de manera expresa, se señala que “*...la referida evaluación ambiental estratégica se extiende a actuaciones tales como instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias...*”.

En este sentido no se alcanza a comprender en el CES como un instrumento de ordenación como las Directrices, con una notable capacidad para ordenar y establecer determinaciones que afecten al territorio y al medio ambiente, pueda ser, sin más, exceptuado de los procedimientos de evaluación ambiental.

Además, a juicio del Consejo, con el tratamiento que en esta materia se pretende con el avance 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.

**3.2.1. En cuanto a la Evaluación de Impacto de Proyectos (Capítulo I, artículos del 17 al 41)**

El artículo 19.4, dice: "*También estarán sujetos a Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos singulares no enumerados expresamente en el Anexo I o II, pero en los que concurran circunstancias extraordinarias que a juicio del Gobierno de Canarias revistan un alto riesgo ecológico o ambiental. En tales casos el Consejo de Gobierno tomará un acuerdo específico motivado de conformidad con los criterios establecidos en el Anexo III que deberá hacerse públicos.*"

Este apartado genera confusión por su ambigüedad y además podría provocar más retrasos en la tramitación de los proyectos en Canarias, ya que en ningún apartado de la Ley se especifica, cuáles son esas "*circunstancias extraordinarias*" para que un proyecto origine un "*alto riesgo ecológico o ambiental*", por tanto, todos los Promotores de los proyectos que no estuviesen incluidos en el Anexo I ó II, tendrían que formular una consulta al Consejo de Gobierno, para aclarar si su proyecto pudiera originar o no, un "*alto riesgo ecológico o ambiental*".

Por otro lado, si se trata de evaluar si un proyecto pudiera ocasionar o no un riesgo ambiental, deberla asignarse esa función a un Área del Gobierno con competencias ambientales, sin necesidad de elevarlo (en todos los casos) al Consejo de Gobierno, que sólo conseguirla retrasar más los trámites.

Por todo lo anterior, solicitamos se suprima o modifique ese apartado de la Ley, de forma que no ocasione más retrasos en la tramitación de los proyectos en Canarias.

En los artículos 21.1 y 22.1, se exige que los estudios de impacto ambiental sean realizados por "*técnicos ó facultativos competentes*", concepto indeterminado y sin concreción que añade inseguridad a los procesos de gestión. Solicitamos se suprima esa exigencia, al no indicar claramente la titulación que debe tener el redactor o redactores de los estudios de impacto ambiental. La Legislación Básica del Estado sólo exige al respecto, que se indique su titulación, sin entrar en mas precisiones

En el artículo 34.2, se indica que: “Cuando el proyecto no se encuentre integrado en los supuestos del apartado anterior, los plazos para resolver, computados en los mismos términos, serán los siguientes: a) Cuatro meses en las Evaluaciones Básicas de Impacto Ambiental. b) Cinco meses en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

Sin embargo los plazos que se establecen en la legislación actual, son de un mes para las Evaluaciones Básicas de Impacto Ambiental y cuatro meses, para las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Nos encontramos ante un anteproyecto de norma que, una vez más, se contradice a sí misma al dilatar plazos y procedimientos cuando entre sus objetivos proclama la “*Simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales*”.

### 3.2.2. En cuanto a la Evaluación Estratégica de Planes y Programas (Capítulo II, artículos 42 al 47)

Tal y como se ha reflejado en las *observaciones de carácter general y en las conclusiones*, los procedimientos administrativos actuales de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos están caracterizados por un alto nivel de exigencia en el cumplimiento de sus requisitos formales y justificados por el fin público a proteger. Sin embargo no han acertado para mostrarse compatible con los valores de eficacia y celeridad en su tramitación. Excesos e ineficiencias que acaban desvirtuando el conjunto del sistema, restando también capacidad para la acogida de actividad económica e inversiones.

En opinión del Consejo el actual marco legislativo en esta materia, el de la evaluación ambiental estratégica, introduce notables disfunciones, entre ellas que el Informe de Sostenibilidad en la tramitación de los instrumentos de planeamiento se realice conjuntamente con el Avance de Planeamiento y que la Memoria Ambiental deba ser aprobada antes de la Aprobación Inicial. Esta circunstancia lleva al planeamiento a enfrentarse a situaciones donde se contradicen la exigencia administrativa de tramitación ambiental y las de contenido de los instrumentos de planeamiento en sus diversas fases.

Por otro lado, también en materia de Evaluación Ambiental Estratégica, el avance de Anteproyecto de Ley somete a ésta a los planes urbanísticos de desarrollo (planes parciales, planes especiales de ordenación y los planes especiales de protección y los estudios de detalle). En opinión del Consejo, la obligación de someter algunos de estos instrumentos de planificación a la Evaluación Ambiental Estratégica no parece razonable, lo que añade, una vez más, ineficiencias al sistema. En efecto, estos planes los son en desarrollo de otros instrumentos de planificación ya sometidos a evaluación y aprobados. Siendo necesario que sean objeto de evaluación de impacto, ésta debe limitarse a especificaciones concretas y no de carácter estratégico.

Por último, y de manera contradictoria, las excepciones a la Evaluación Ambiental Estratégica previstas en el avance de Anteproyecto de Ley resultan en exceso indeterminadas, genéricas y poco adecuadas. Así, se considera que “*no producen efecto significativo, y por tanto no estarán sujetos a la carga de evaluación del plan o programa, aquellos que tengan por finalidad la restauración y mejora del medio natural y de los recursos naturales*”, siendo así que *restauración y mejora* son conceptos indeterminados pero que, eventualmente, implican intervenciones sobre el medio de mayor o menor entidad que, en opinión del Consejo, si que deben ser

evaluadas, en la medida en que pueden producir efectos indeseados. En esta misma línea, tampoco parece razonable la posibilidad que el Anteproyecto de Ley atribuye al órgano ambiental para excluir determinados planes de la Evaluación Ambiental Estratégica, sin concretar los criterios para tal exclusión.

### 3.3. Por lo que respecta al Título III.- Red Natura y Biodiversidad.

Con carácter general, en opinión del Consejo, y así se ha señalado en otros apartados de este dictamen, el derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado obliga a los poderes públicos a establecer mecanismos eficaces para su conservación y protección, lo que habrá de hacerse, además, procurando la compatibilidad de las actividades económicas con la preservación del medio ambiente. Recientemente se ha promovido la modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en la medida en que su aplicación *"...ha revelado ciertos desajustes que exigen ser corregidos con la máxima prontitud, puesto que están generando retrasos innecesarios a los ciudadanos e inconvenientes difíciles de superar a las administraciones públicas encargadas de la gestión de los espacios protegidos y de la Red Natura 2000..."*<sup>11</sup>. En opinión del Consejo, la normativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma en esta materia habrá de orientarse a la eliminación de aquellos mecanismos que por su complejidad resulten ineficaces, orientando la actuación administrativa hacia su simplificación. Evitando también retrasos difíciles de soportar para los ciudadanos y las empresas, y para una correcta gestión por parte de las administraciones públicas.

En esta materia se ha de avanzar hacia la consolidación y unificación de las figuras de protección, allí donde se solapen, estableciendo un único instrumento de protección. Deberá garantizarse la compatibilidad de la protección ambiental y el desarrollo de actividades económicas a través, precisamente, de una correcta planificación de los espacios naturales. En opinión del Consejo, también y en la medida en que el medio ambiente constituye un valor público de interés general, habrán de mejorarse los mecanismos de participación ciudadana en su gestión.

Por último, en opinión del Consejo, se llama la atención sobre el hecho de que, recientemente también, se han introducido sustanciales modificaciones en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, y con la misma finalidad de *"...simplificar y reducir las cargas administrativas que ocasionaban ambigüedad, incertidumbre e inseguridad en la aplicación de la norma..."*, siendo así que en el anterior Anteproyecto de Ley objeto de nuestro DCES 5/2010, de octubre de ese año, se promovió una modificación de nuestra legislación en materia de residuos, aspecto que no se incluye en el actual proyecto de norma, parece oportuno abordar también esta adaptación legislativa.

#### 3.3.1. En cuanto a las Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental (Capítulo III, artículos 54 al 56)

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

<sup>11</sup> Real Decreto Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

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.

Asimismo, 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 33, "*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 proyecto de norma que se analiza se establecen 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 56 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.

### 3.4. Por lo que respecta al Título IV.- Medias en materia de disciplina.

#### 3.4.1. En cuanto a las medidas en Materia de Sanciones (Capítulo II, arts. 61 al 66)

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 coercitivas<sup>12</sup> 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.

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. Es imprescindible potenciar las labores de la Inspección, incrementando recursos y mejorando procedimientos.

### 3.5. Sobre otras disposiciones incluidas en el avance de Anteproyecto de Ley

#### 3.5.1. Disposición Adicional Segunda.

A juicio del Consejo, y así se ha venido reiterando en otras ocasiones<sup>13</sup>, 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 Segunda* 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*.

#### 3.5.2. Disposición Adicional Quinta.

En opinión del Consejo, nuevamente, se reducen sustancialmente los mecanismos de protección y preservación del suelo rústico en general y del de protección agraria en particular, que han de ser objetivo básico de cualquier política territorial

<sup>12</sup> Fueron eliminadas mediante la Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del TRLOTENC.

<sup>13</sup> DCES 5/2008, de 16 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial, y DCES 7/2009, de 10 de octubre, 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.

sostenible, para generar actividad económica y empleo, fijar a la población rural, mantener paisajes culturales de alto valor y garantizar, en definitiva, un recurso natural del que extraer valor añadido para la acogida de otras actividades. Esta Disposición Adicional pretende modificar la Directriz de Ordenación General 62.3 que exige que todo proyecto de actuación territorial a desarrollar sobre esta categoría de suelo se vinculara a actuaciones de recuperación agraria, pretendiendo, ahora, vincular estos proyectos de actuación a actuaciones no vinculadas a la actividad agropecuaria.

### 3.5.3. Disposición Adicional Sexta.

Las Directrices de Ordenación General, previstas en la *Ley 19/2003, de 14 de abril*, son el instrumento de planeamiento propio del Gobierno, que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio, determinando de manera congruente su objeto. Las Directrices pueden referirse a diversos ámbitos de la actividad socioeconómica, debiendo establecer la vinculatoriedad directa o mediante planeamiento de sus normas, o bien el carácter de mera recomendación de sus previsiones.

El anteproyecto de norma que se analiza pretende, y no solo a través del contenido propuesto en esta Disposición Adicional, una sustancial modificación de las Directrices de Ordenación General. Para ello promueve la derogación total o parcial de algunas de ellas, la modificación de la redacción de algunas otras, y la alteración del carácter con el que otras están previstas en la Ley citada.

En opinión del Consejo, el avance de Anteproyecto de Ley prescinde, una vez más, del procedimiento legal más acorde para proceder a una modificación sustancial de las Directrices Generales, lo que podría determinar incrementar su dispersión y la dificultad de comprensión para operadores económicos y resto de destinatarios de la norma.

### 3.5.4. Disposición Adicional Novena.

En clara contradicción con lo vertido en la exposición de motivos y en la lista de evaluación del proyecto de norma, donde se proclama la contención del consumo de suelo y un desarrollo sostenible ligado a ello, esta Disposición Adicional, contradiciendo también la Directriz de Ordenación del Turismo 7.2., apartado a), que prohíbe nuevas clasificaciones de suelo con destino turístico, establece un procedimiento para su incremento o recategorizar para las actividades turísticas suelo que tuviera un destino diferente, todo ello a través de procedimientos complejos y con un alto grado de indeterminación, oponiéndose a los objetivos pretendidos por la norma de simplificación y armonización.

Con respecto a los suelos con destino turístico (actividades turísticas) de las islas de Gran Canaria, Tenerife, Lanzarote y Fuerteventura, se establecen una serie de requisitos en relación a su clasificación y categorización, una vez terminado o transcurrido el año 2012, y así se deberá observar en los mismos los requisitos siguientes: (i) *estar expresamente previsto en los criterios de capacidad de carga turística alojativa del Plan Insular, relativa a la parte del territorio a que afecte;* (ii) *ser autorizado por Decreto del Gobierno a solicitud del Ayuntamiento promotor del correspondiente planeamiento urbanístico que deberá formularse acompañada del informe del Cabildo Insular respectivo y previa resolución del Parlamento de*

*Canarias, adoptada tras el examen de la comunicación que elevará en su caso, el Gobierno sobre el estado y repercusiones previsibles en relación con la sostenibilidad territorial y ambiental de la zona de afección, el grado de ocupación, de su capacidad de carga, las condiciones y evolución del mercado turístico, así como la situación socioeconómica territorial y ambiental del municipio y de la isla, que aconseje la implantación o ampliación de la actividad turística alojativa.*

En opinión del Consejo estamos, de nuevo, ante propuestas ambiguas que dejan la eventual implantación o incremento de la actividad turística alojativa al criterio discrecional de la administración.

#### **3.5.5. Disposición Adicional Décima.**

La Disposición Adicional Décima es un *"cajón abierto"* al otorgar a las empresas y entes instrumentales de la Comunidad Autónoma especializados en la ordenación urbanística, territorial y ambiental la consideración de medios técnicos y jurídicos propios de la administración promotora del planeamiento cuando realicen tales trabajos por encomienda de ésta. Parece una especie de Disposición *"ad hoc"* dirigida en exclusiva a GESPLAN.

#### **3.5.6. Disposición Adicional Décimo Cuarta.**

En la modificación de la Ley 4/2003, de 8 de Abril de Puertos de Canarias, por mor de la Disposición Décimo cuarta del Anteproyecto de Ley, la relación de puertos está incompleta al no contemplar algunos puertos ya aprobados o en tramitación.

#### **3.5.7. Disposición Final Segunda.**

Esta Disposición emplaza a las Administraciones competentes para que, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, adapten los instrumentos de ordenación en materia de residuos a la nueva norma. Curiosamente el proyecto de norma que se analiza, y en relación al anterior proyecto que dio lugar al DCEs 5/2010, se excluye la modificación de la *Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias*. En opinión del Consejo este último marco normativo está necesitado de una profunda reordenación que facilite su adaptación al marco Comunitario de la *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*. La transposición de esta Directiva a nuestro ordenamiento jurídico interno en el ámbito del Estado se ha llevado a cabo recientemente a través de la *Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados*.

DICTAMEN 4/2012

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Conforme a lo dispuesto en la normativa de aplicación, consta en el expediente el texto del *Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales*, acompañado de la *Lista de Evaluación* del citado Anteproyecto. Sin embargo no se acompaña, certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptando la petición de dictamen preceptivo del CES, tal y como esta normativa exige.

En relación a esta omisión, considera el CES que la no emisión del preceptivo acuerdo de Gobierno, cuando se trata de anteproyectos de ley, como es el caso presente, aleja los pronunciamientos del Consejo del momento en que aquél expresa su "*voluntad política*" respecto de dichas iniciativas, sobre todo si tenemos en cuenta la omisión, también, de entre los antecedentes que acompañan a la petición de dictamen, de otra información y documentación complementaria.

2. A propósito de la *Lista de Evaluación* que acompaña la petición de dictamen, con independencia de las observaciones que se hacen en el mismo sobre su acomodación a las exigencias de la normativa que las regula, hemos de señalar, sin perjuicio de la posibilidad de remisión simultánea "*...a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos...*" contemplada en la Directriz tercera del Decreto 20/2012, que regula su elaboración, lo deseable hubiese sido que se aportara otros documentos e informes que permitieran una mejor valoración por el Consejo de la iniciativa legislativa de que se trata. Así, la *Memoria económica de la Dirección General de Planificación y Presupuesto* sobre los documentos y datos económicos que deben acompañar a los expedientes correspondientes a las disposiciones de carácter general. Lo mismo con el Informe de la Oficina Presupuestaria competente, el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, el Informe sobre el impacto por razón de género, Informe de la Inspección General de Servicios e Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería o Consejerías competentes en función de la materia objeto de la iniciativa.

Sin perjuicio de lo que se ha indicado, en líneas generales el proceso de elaboración de la *Lista de Evaluación* se ajusta a lo dispuesto en la normativa que lo regula. No obstante, el Consejo advierte que la misma, y en coherencia con los ámbitos materiales en los que se estructura el proyecto de norma, debería haber venido suscrita también por el Titular del Departamento del Gobierno con competencias en materia de Medio Ambiente, y por las razones que también se expresan en las *observaciones de carácter previo* de este dictamen.

3. De particular relevancia hubiera sido conocer de la realización del trámite de Audiencia Previa por la eventual afectación de competencias de los Cabildos y Municipios. Uno de los ámbitos en el que despliega sus efectos la Directiva de Servicios 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 servicios, 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, entre otros.

Asimismo, el avance de Anteproyecto de Ley aborda determinadas modificaciones o introduce nuevos aspectos regulatorios que podrían afectar al ámbito competencial que corresponde a los gobiernos municipales, también en materia de medio ambiente.

Como conclusión, el avance de Anteproyecto de Ley que se analiza, en la medida en que promueve nuevas regulaciones que previsiblemente alteran el régimen competencial descrito, dar posibilidad a través del trámite referido, el de audiencia, a los Cabildos y Ayuntamientos para que expresen su opinión al respecto, facilitaría los objetivos de la norma, contribuiría a mejorar la necesaria cooperación entre las administraciones intervinientes y, finalmente, ayudaría al propio CES a formular sus posiciones.

4. Tal y como se ha reflejado en las observaciones de presente dictamen, Canarias ha sido una de las comunidades autónomas que mayor esfuerzo ha 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.

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 ha acabado añadiendo complejidad e ineficiencias por un insatisfactorio funcionamiento del marco institucional provocando desajustes e ineficiencia que afectan al desarrollo económico y social de las islas.

Entre estas ineficiencias y desajustes en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, que se han mostrado con mayor evidencia, está el sistema de planeamiento, que ha estado sujeto a permanentes cambios, lo que ha provocado que el marco normativo actual esté caracterizado por su extremada complejidad.

Las sucesivas reformas legislativas han exigido 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.

5. Por otro lado, a juicio del CES, los procedimientos administrativos actuales de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos caracterizados por su alto nivel de exigencia en el cumplimiento de los requisitos formales establecidos y justificados 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 incertidumbre y limitando la concreción de proyectos y el esfuerzo inversor.

DICTAMEN 4/2012

6. En opinión del Consejo Económico y Social, todos estos son aspectos muestran la manera en la que la **progresiva complejidad** de este marco regulatorio, básicamente urbanístico y medioambiental, 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. Excesos e ineficiencias que acaban, finalmente, por desvirtuar el conjunto del sistema restándole capacidad para una eficaz protección del territorio y del medio ambiente.
7. Respecto al sistema de planeamiento, tal y como se analiza en las *observaciones de carácter general* del presente dictamen, la mayor constatación de las ineficiencias resultantes del actual sistema legislativo es el bajo nivel de cumplimiento en el proceso de adaptación por el planeamiento insular y municipal al TRLOTENCa y a la Ley 19/2003 de Directrices, siendo el dato más significativo que solamente 22 municipios de los 88 de Canarias cuentan con un planeamiento general plenamente adaptado a esta normativa.

En general las actividades de Ayuntamientos y Cabildos, en la gestión del patrimonio público del suelo, no se ha ajustado a la normativa. Sólo una mínima parte de los bienes procedentes del patrimonio público del suelo, ya sea por enajenación o por otros procedimientos, se ha dedicado a los destinos especificados en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, citado en el texto de este dictamen y por el que se aprueba el Texto Refundido, tal y como ha señalado la Audiencia de Cuentas de Canarias en un reciente informe. En este sentido, en opinión del Consejo, los Ayuntamientos canarios han de avanzar en la configuración de un modelo preciso, para el control eficaz y efectivo de sus bienes y derechos ligados al suelo, de sus valoraciones y de sus usos.

8. En Canarias, donde coexisten hasta cuatro niveles de intervención administrativa, la necesidad, tal y como se ha advertido anteriormente, de racionalizar el sistema en su conjunto exige, para mejorar la eficacia de la intervención pública tanto en la fase de planificación como en la fase de gestión, consensuar objetivos comunes buscando además la vertebración de los distintos instrumentos de gestión ambiental y territorial desplegados por las Administraciones, bien a través de la mejora de la coordinación interadministrativa, a lo que ya nos hemos referido, bien estableciendo obligaciones de intercomunicación e integrando las distintas intervenciones en procedimientos únicos.
9. Proceder a una reforma legislativa en la materia, como se pretende con el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, exige estructurar coherentemente las políticas de protección y calidad medioambiental con las de ordenación del territorio. Reforma inaplazable en una situación como la actual que exige cambios estructurales que faciliten la reactivación de nuestra economía y la generación de empleo.



10. Esta reforma, tal y como se ha señalado a lo largo del presente dictamen, ha de resolver de manera eficaz la superposición de normas, procedimientos, autorizaciones, permisos y otras medidas que no sean de aplicación real y práctica, y que garanticen, en cualquier caso, los valores medioambientales. Una protección eficaz no implica en sí misma exceso normativo y procedimental, y si exige, en cambio, reglas y normas sencillas que protejan el medio ambiente y propicien un desarrollo sostenible y compatible.
11. Sin perjuicio de las *observaciones* incluidas en el presente dictamen, el Consejo hace una valoración positiva, en líneas generales, de los objetivos que se pretenden con la iniciativa legislativa de referencia. El CES asume la conveniencia de proceder a la mejora del actual marco regulatorio y a la configuración de mejores procedimientos en lo que concierne a la ordenación del territorio y del medio ambiente, de cara todo ello a proporcionar una mejor capacidad de acogida de proyectos e inversiones sin menoscabo de la protección y el uso racional de nuestro territorio, insular, fragmentado y dotado de un enorme valor de cara a propiciar precisamente nuestro desarrollo económico y la cohesión social.
12. 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 mismo 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. Con la *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, aspectos todos desarrollados en las *observaciones de carácter general*.
13. A juicio del Consejo, y así se ha recogido en las *observaciones*, estaríamos 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, además de manera poco coherente, el proyecto de norma, y con esta dudosa técnica legislativa próxima a la de las "*leyes-medidas*", aprovecha para efectuar cambios en otras leyes sectoriales, como la de Carreteras de Canarias o la de Puertos de Canarias.
14. 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 administrativas.
15. También en opinión del CES, deberán impulsarse nuevos procedimientos administrativos con el fin de simplificar los trámites, evitar tratamientos diferenciados e injustificados en los niveles de exigencia medioambiental, propiciar

la reducción de cargas administrativas que soportan los proyectos, así como reforzar los procesos de información pública en la evaluación del impacto de proyectos y actividades, garantizando la participación efectiva de los ciudadanos, de la comunidad científica y de los agentes sociales.

16. La mejora del ejercicio de las funciones inspectoras, de vigilancia y control en el ámbito de la Comunidad Autónoma, exige reforzar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración, en particular con las entidades locales. Así como la mejora de los medios humanos y materiales asignados a tal fin. La eventual externalización de estas tareas plantea importantes retos de eficiencia para el conjunto del sistema en relación a la independencia, la eficacia y la confidencialidad, en la medida en que se trata de la atribución de responsabilidades públicas. Es necesario mejorar, en materia de cumplimiento de la normativa sobre protección del territorio y medioambiente, en todo lo que concierne a la implementación de medidas preventivas, de información y educación ambiental, así como en las de incentivos económicos a las empresas.
17. Por último, sin perjuicio de todo lo expuesto, desde el Consejo se hace un llamamiento expreso al estudio y consideración, en su caso, del conjunto de *observaciones* que incluye el presente dictamen.

DICTAMEN 4/2012



Vº. Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Edo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Pdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez