

# Política ambiental de Canarias

---

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

## Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general .....	466
2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos .....	468
2.1. Aguas .....	468
2.2. Residuos .....	469
2.3. Hábitats naturales, flora y fauna protegida .....	469
2.4. Espacios naturales protegidos .....	470
2.5. Montes .....	471
2.6. Planificación territorial .....	471
2.7. Evaluación de Impacto Ambiental .....	474
2.8. Energías renovables .....	475
3. Organización: análisis de la evolución y funciones, órganos de representación y participación .....	475
3.1. Evolución de la organización administrativa del medio ambiente .....	475
3.2. Órganos de representación y participación .....	476
3.3. Iniciativa legislativa popular .....	477
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas .....	478
4.1. Presupuestos .....	478
4.2. Planes y políticas .....	479
4.2.1. Urbanismo .....	479
4.2.2. Aguas .....	479
4.2.3. Residuos .....	480
4.2.4. Biodiversidad .....	480
4.2.5. Suelo .....	481
4.2.6. Litoral .....	481
4.2.7. Montes .....	482

	<i>Página</i>
4.2.8. Energía .....	482
4.2.9. Evaluación de Impacto Ambiental .....	482
5. Jurisprudencia ambiental destacada .....	483
5.1. Espacios naturales protegidos .....	483
5.2. Especies protegidas .....	484
5.3. Evaluación de Impacto Ambiental .....	484
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales .....	485
6.1. Conflictos ambientales .....	485
6.1.1. Urbanísticos .....	485
6.1.2. Infraestructuras .....	487
6.1.3. Espacios naturales protegidos .....	488
6.2. Estado del medio .....	488
6.2.1. Atmósfera .....	488
6.2.2. Aguas .....	489
6.2.3. Biodiversidad .....	489
6.2.4. Paisaje .....	490
6.2.5. Suelo .....	490
6.2.6. Litoral .....	491
6.2.7. Incendios .....	491
Referencias Bibliograficas .....	491
Internet .....	492

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Para entender la política ambiental en Canarias es preciso, previamente, tener presentes algunas circunstancias sobre su estructura social y económica.

En primer lugar, se trata de un archipiélago, y, por consiguiente, constituye un territorio limitado. Este dato, junto con otras circunstancias (lejanía, ausencia de recursos,...) condiciona toda la actividad productiva y justifica la existencia de un régimen económico y fiscal especial que ha condicionado en los últimos años toda la actividad productiva.

Para comprender cabalmente la política ambiental en Canarias han de apuntarse algunos datos sobre su estructura económica. Así, el sector agrícola, que constituyó durante siglos el eje sobre el que se sustentó la economía canaria, ha pasado a ser el sector con menos importancia en el valor de la producción interior, fruto del proceso de terciarización sufrido en el archipiélago ha tenido grandes repercu-

siones abandonando las medianías y fijando la actividad económica en el litoral, hasta el punto de que en la actualidad el sector sólo ocupa al 6% de la población.

La expansión del sector turístico ha sido y es el principal agente precursor de los procesos constructivos en el espacio insular. Constituye el sector más dinámico de la economía canaria generando el 78,24% del Valor Añadido Bruto Total de la economía de Canarias, con una ocupación de 427.000 personas, lo que representa el 71,27% de la población ocupada de las islas, a mucha distancia del resto de sectores económicos.

Con estos antecedentes, es lógico que el medio ambiente, y su complemento indispensable en Canarias, la política sobre el territorio, haya estado siempre presente en las preocupaciones públicas de Canarias desde muy temprano. Esa preocupación se pone de manifiesto ya en los años setenta con la declaración de varios parques nacionales convirtiéndose desde ese momento Canarias en la región con mayor número de parques nacionales del Estado.

Ya en la etapa autonómica comienzan a adoptarse medidas de declaración de determinados espacios naturales protegidos y en 1987 se declara el 40 por ciento del territorio como Espacio Natural Protegido. Al mismo tiempo, la Comunidad Autónoma en colaboración con el ICONA comienza a elaborar planes especiales de protección de Espacios Naturales Protegidos, que a pesar de no ser definitivamente aprobados, sirvieron de fundamento técnico para la declaración de 1987.

En los años noventa se pierde la perspectiva más territorial que hasta ese momento se había llegado y, con pocas realizaciones, se lleva a cabo el primer intento de dictar una norma de Espacios Naturales Protegidos, que finalmente se aprueba en 1994, a la vez que, tres años antes, se aprueba la Ley de Evaluación del Impacto Ecológico.

Con todo, esta etapa se caracteriza por la ausencia de implicación entre la política ambiental y las demás políticas públicas, y así, mientras se protege una parte del territorio, por otro lado, se lleva a cabo una política urbanística expansiva, sobre todo en relación con el sector turístico. De esta manera puede decirse que si al comienzo de los años noventa existía un total de 288.000 plazas de alojamiento turístico, al final de dicha década la cifra asciende ya a 350.000, habiendo suelo clasificado para uso turístico con la posibilidad de alcanzar 850.000 plazas más.

Estos factores, junto al espectacular incremento de las necesidades de infraestructuras sociales (educación, sanidad) que el incremento de la actividad económica estaba provocando hicieron que se planteara, primero entre los grupos de defensa ambiental, y posteriormente en los poderes públicos, la necesidad de ralentizar el crecimiento urbanístico ligado al turismo. En este sentido, la isla de Lanzarote es la pionera, ya que a través de su Plan Insular plantea una limitación y una programación del crecimiento de camas turísticas pionero en el archipiélago. Finalmente, a partir del año 2001, el Gobierno de Canarias se decide a plantear unas Directrices de Ordenación General y del Turismo uno de cuyos elementos es

el establecimiento de un ritmo de crecimiento de camas turísticas, así como una nueva orientación de la política de infraestructuras.

## **2. LEGISLACIÓN: LEYES Y REGLAMENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS**

### **2.1. AGUAS**

La normativa existente en materia de aguas es compleja conjugándose normas de ámbito comunitario estatal, autonómico, insular y local. De la misma manera resulta también compleja la distribución de competencias. Conviene no obstante observar que Canarias cuenta con importantes antecedentes históricos de una normativa propia en materia de aguas.

En cuanto a este aspecto hay que destacar que Canarias cuenta en esta materia con un sistema de competencias peculiar que hace que, de acuerdo con la Disposición Adicional Novena del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), la legislación estatal sólo sea aplicable en relación con la definición del dominio público, así como aquellos preceptos que suponen una modificación o derogación de las disposiciones del Código Civil.

En consecuencia, la legislación autonómica tiene un alcance más amplio que en el resto de las Comunidades Autónomas, a lo que se añade que, por imperativo geográfico todas las aguas son intracomunitarias, lo que significa que la gestión está también asumida por la Comunidad Autónoma. Pues bien, la Ley 12/1990, de Aguas estableció las bases jurídicas, competenciales y procedimentales de la planificación hidráulica, el régimen de usos y la protección de la calidad del agua.

En cuanto a la planificación, ésta se instrumenta a través del Plan Hidrológico de Canarias, los Planes Hidrológicos Insulares, los Planes Hidrológicos Parciales y Especiales, y, por último, las Actuaciones Hidrológicas, destacando la flexibilidad de dicha planificación, así como la dificultad para lograr aprobar el Plan Hidrológico regional.

En cuanto al desarrollo reglamentario, se han aprobado los siguientes reglamentos: las Normas Provisionales reguladoras del Régimen de Explotación y Aprovechamiento del Dominio Público Hidráulico para captaciones de aguas o para utilización de cauces (Decreto 152/1990, de 31 de julio). Normas relativas a la inscripción en el Registro de Aguas (Decreto 177/1990, de 5 de septiembre). El Reglamento de Control de Vertidos para la protección del Dominio Público Hidráulico (Decreto 174/1994, de 29 de julio). Las normas de aforos y controles técnicos de aprovechamientos hidráulicos (Decreto 186/1990, de 5 de septiembre). El Reglamento de auxilios a obras hidráulicas de iniciativa privada (Decreto 88/1991, de 29 de abril). El Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (Decreto 116/1992, de 9 de julio), y el Reglamento sancionador en materia de aguas (Decreto 276/1993, de 8 de octubre).

## **2.2. RESIDUOS**

Uno de los problemas ambientales de mayor calado en la Comunidad Autónoma de Canarias es el relativo a los residuos, dada la dificultad en un territorio insular de gestionar los tres millones de toneladas que se generan cada año.

La Normativa estatal viene compuesta por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en desarrollo de la cual la Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias que, entre otras medidas, amplía los residuos que deberán ser objeto de una recogida selectiva, enumerando en su artículo 15 hasta 16 categorías, incluyendo, por ejemplo, los aerosoles y acumuladores, los lodos de depuradora, los animales muertos, la ropa y textiles, los escombros y los restos de obras de construcción. Además, la Ley impone a los municipios de más de cinco mil habitantes la obligación de recoger selectivamente los residuos anteriores; mientras que en los municipios de población inferior, se establece que corresponde a los Cabildos Insulares realizar dicha recogida selectiva. Sin embargo, no prevé mecanismos financieros complementarios para ayudar a los Ayuntamientos a ejecutar esta obligación, con lo que la aplicación de estas medidas resulta sumamente difícil para muchos Ayuntamientos.

Por otro lado, corresponde a los Cabildos Insulares implantar y gestionar las instalaciones destinadas a la separación y eliminación de los residuos, tales como los puntos limpios (para residuos urbanos, salvo basuras domésticas, e industriales), los complejos ambientales de residuos (áreas con el equipamiento necesario para el tratamiento adecuado de los residuos que los requieran), y los vertederos (áreas suficientemente equipada, integrada en el complejo ambiental de residuos, para el tratamiento de los demás residuos que técnica o ambientalmente así lo requieran), con lo cual los municipios han de concentrar sus funciones en la recogida y la transformación de los residuos urbanos.

Otros aspectos regulados en Canarias en esta materia son, por ejemplo, el Registro de Pequeños Productores de Residuos tóxicos y peligrosos generados en las islas Canarias (Decreto 51/1995, de 24 de marzo), el Registro de Productores de Lodos de Depuradoras y del Libro Personal de Registro (Decreto 65/2001, de 5 de marzo), el Consejo Canario de Residuos (Decreto 64/2001, de 5 de marzo), los Puntos Limpios (Decreto 29/2002, de 25 de marzo), y los Residuos Sanitarios (Decreto 104/2002, de 26 de julio).

## **2.3. HÁBITATS NATURALES, FLORA Y FAUNA PROTEGIDA**

En el plano comunitario, las normas fundamentales son la Directiva 79/409/CEE de 2 de abril de 1979 sobre la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Por otro lado, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, regula la Red Natura 2000 en su en la Capítulo II bis, tras la modificación producida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

En relación con esta última disposición, el Gobierno de Canarias aprobó la propuesta de los Lugares de Interés Comunitario en octubre de 1999, incluyéndose un total de 174 espacios de los que 149 son terrestres, 22 marinos y 3 mixtos (de ámbito marino y terrestre). La superficie terrestre ocupada es de 283.627 hectáreas (38,1% de la superficie canaria), mientras que la marina es de 176.537 hectáreas. En diciembre de 2001, la Comisión adoptó una lista definitiva de espacios para la primera región biogeográfica (*Macaronesia*), en la que se incluyen las Islas Canarias (Decisión de la Comisión de 28 de diciembre de 2001 por la que se aprueba la lista de lugares de importancia comunitaria con respecto a la región biogeográfica macaronésica, en aplicación de la Directiva 92/43/CEE del Consejo).

En cuanto a la protección de la fauna y flora, la normativa autonómica más importante viene constituida, sin duda, por el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, aprobado en desarrollo, y como complemento, del Catálogo estatal. Por otra parte, la Orden de 20 de febrero de 1991, establece el régimen de protección de especies de la flora vascular silvestre de la Comunidad Autónoma de Canarias.

También se han adoptado normas para solucionar problemas puntuales como son, por ejemplo, el Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos, y la Orden de 6 de agosto de 2001, por la que se establecen medidas generales y urgentes, con carácter provisional, para el tratamiento de arenas procedentes del continente africano, destinados al uso de la construcción, asfaltado o cualquier otro, con excepción del utilizado para la generación de playas.

#### **2.4. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Los espacios naturales protegidos constituyen uno de los campos ambientales que mayor preocupación y atención ha tenido en la Comunidad Autónoma de Canarias. Desde los años setenta, Canarias cuenta con varios inventarios de sus territorios más valiosos, unos de carácter público, e incluso, otros de carácter privado. Dicha actividad llega a un punto importante en los años ochenta con la elaboración de los Planes Especiales de Protección de los Espacios Naturales, con fundamento en los Planes Especiales urbanísticos que, aunque no llegaron a ser aprobados formalmente, sirvieron de base para llevar a cabo la declaración, en 1987, de más del cuarenta por ciento del territorio de Canarias como espacio natural protegido.

Igualmente, desde los años setenta se han venido produciendo las primeras declaraciones, constituidas por los Parques Nacionales. De este modo, el Parque Nacional del Teide fue creado en 1954, el de la Caldera de Taburiente, el mismo año, el de Timanfaya en 1974, y el de Garajonay en 1981. Ya en 1986 la Comunidad Autónoma declaró, mediante el Decreto 89/1986, de 9 de mayo, el Parque Natural de los islotes del norte de Lanzarote y de los riscos de Famara, incluyendo en dicho

parque los islotes de Alegranza, Graciosa, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, y los acantilados de Famara.

Como ya se ha indicado, en 1987 la Comunidad Autónoma a través de la Ley 12/1987, de 19 de junio, declara protegido el 40,4 por ciento del territorio de Canarias (301.162 Hectáreas) a través de diversas figuras de espacios naturales protegidos previstas en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. La superficie protegida por islas es muy variada y va desde el 33 por ciento de Tenerife al 4 por 100 de La Gomera. En 1984, a través de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, se establece el régimen jurídico de dichos espacios y se reclasifican de conformidad con las categorías establecidas en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En cuanto a las figuras de protección, la Ley contiene 9 Reservas Naturales Integrales, 17 Reservas Naturales Especiales, 8 Parques Naturales, 8 Parques Rurales, 46 Monumentos Naturales, 30 Paisajes Protegidos y 19 Sitios de Interés Científico.

Finalmente, destacar que la Ley 6/2003, de 6 de marzo, incorpora el Barranco de Veneguera al Parque Rural del Nublo, incrementando la superficie protegida en la isla de Gran Canaria. Al mismo tiempo, la Ley 11/1999, de 13 de mayo, modificó la delimitación del Paisaje Protegido de La Isleta con la intención de facilitar al Puerto de la Luz y de Las Palmas terrenos necesarios para su expansión.

## **2.5. MONTES**

A falta de una norma de rango legal que desarrolle la reciente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la Comunidad Autónoma de Canarias ha dictado algunas normas reglamentarias a los efectos de adecuar la gestión de montes a la realidad de las islas.

Así, por ejemplo, pueden citarse, el Decreto 47/1998, de 17 de abril, sobre el Fondo de Mejoras de Aprovechamientos Forestales y de creación de la Comisión de Montes de Canarias; el Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales; la Orden de 24 de marzo de 1995, por la que se establecen normas preventivas sobre la quema de rastrojos, residuos y malezas en fincas agrícolas o forestales; la Orden de 8 de junio de 1998, por la que se determinan las épocas de peligro de los incendios forestales en Canarias y se dictan instrucciones para su prevención y extinción.

## **2.6. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Sin duda unos de los campos de actuación más importantes para las Comunidades Autónomas es el relativo a la ordenación del territorio y el urbanismo. En este sentido, la Constitución Española reconoce en su artículo 148 la competencia de las Comunidades Autónomas en Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

Las tendencias en esta materia han evolucionado desde unos inicios, en los que se comienza a legislar de manera parcial y sólo para cubrir aquellos aspectos que la legislación urbanística estatal no cubría suficientemente hasta la adopción de leyes que abarcan todos los aspectos de la ordenación y gestión de los recursos naturales, la ordenación del territorio y el urbanismo. Así, se dictan en un primer momento las siguientes leyes (hoy ya derogadas): la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza; la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación; la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias; la Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida; y la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, trata de racionalizar y desarrollar un sistema disciplinario territorial, ante el grave problema que la indisciplina supone para una adecuada protección del territorio.

Sin embargo, a partir de los años noventa esta tendencia cambia, tratando a partir de entonces de articular un ordenamiento urbanístico completo que cubra todos los aspectos implicados en el proceso de planificación, ejecución y disciplina sobre el territorio, al mismo tiempo que trate de integrar el medio ambiente en los instrumentos de ordenación, de tal manera que se simplifique y armonicen los distintos instrumentos de ordenación de los recursos naturales, los territoriales y los urbanísticos.

Resultado de todo ello es que, en la actualidad, el texto legal de referencia de la ordenación de los recursos naturales, el territorio y el urbanismo en Canarias es el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, texto que refunde la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, ya comentada, y la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

La Ley configura un nuevo sistema de ordenación territorial de las islas, cuya principal característica es la de hacer primar las determinaciones ambientales primar sobre las territoriales y urbanísticas. Con todo, la novedad más importante en relación con estos instrumentos de Ordenación es que se integran en un mismo Plan los aspectos relativos a los recursos naturales, territoriales y urbanísticos. Eso ocurre con las Directrices de Ordenación, los Planes Insulares y los Instrumentos de Ordenación de los Espacios Naturales Protegidos. De esta manera, y por referirnos sólo a estos últimos, éstos incluyen no sólo los aspectos relativos a la regulación del uso de los distintos recursos naturales sino también la ordenación urbanística, de tal manera que incluyen la clasificación y calificación del suelo, esto es, determinaciones propias de los planes generales, que en territorio incluido en un Espacio Natural Protegido dejan de tener aplicación una vez en vigor el instrumento de ordenación propio de tales espacios.

Relacionado con la tendencia de adoptar decisiones que abarquen al conjunto del medio ambiente y los factores que influyen en él, en el año 2001 se inicia el proceso para aprobar unas Directrices de Ordenación como uno de los instrumen-

tos destinados a reorientar las políticas medioambientales y de desarrollo económico, sobre todo la llevada hasta ese momento de expansión territorial del sector turístico.

Así, en enero de 2001 se inicia la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Decretos 4/2001 y 126/2001) que fue seguida, en junio del mismo año, por la aprobación de una Ley de Medidas Urgentes que estableció el régimen al que debían quedar sometidos los instrumentos de ordenación urbanística y su ejecución hasta la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias). A tales efectos, se suspendió la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico en los instrumentos de planeamiento y, con ellas, el otorgamiento de licencias urbanísticas y autorizaciones previas, con determinadas excepciones (turismo rural, hoteles de ciudad y hoteles de cuatro o cinco estrellas con equipamiento complementario).

Finalmente, la Ley 19/2003, de 14 de abril, aprueba las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. El contenido de las Directrices de Ordenación General se articula en seis bloques temáticos, interdependientes entre sí, concebidos desde una triple variante ambiental, económica y social. Son los siguientes: a) Recursos naturales. b) Energía y residuos. c) Ordenación Territorial. d) Transportes y comunicaciones. e) Patrimonio cultural y paisaje. f) Actividad económica y territorio.

Conforme a lo establecido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, las Directrices tienen por objeto el establecimiento de un marco de ordenación y actuación que permita un desarrollo más sostenible y equilibrado para el conjunto de las islas, en todos los aspectos de la realidad relacionados con el territorio y los recursos naturales.

Para lograr ese objetivo, este nuevo instrumento de ordenación plantea que el mayor o menor grado de sostenibilidad de un territorio se vincula a la determinación de su capacidad de carga. La capacidad de carga constituye un concepto relativo, que en el caso canario tiene que ser aplicado en función de la especial riqueza de su medio natural y de la peculiaridad de la actividad económica dominante.

Las Directrices parten de que «la estrecha dependencia de la actividad económica respecto del patrimonio natural, y la contundencia de los datos ambientales y sociales manejados, conducen inexorablemente a la evidencia de que la capacidad de carga del conjunto del archipiélago se encuentra sobrepasada». Pues bien, a partir de esa constatación se trata de llevar a cabo una ordenación de los recursos naturales y territorial fundamentada en la contención y limitación en el consumo de los recursos naturales y del territorio, dirigida hacia la máxima eficiencia en la utilización de los recursos y, sobre todo, hacia la reutilización eficiente de los mismos, del territorio, de las infraestructuras y las construcciones que ya están en uso sobre él.

Por su parte, las Directrices de Ordenación del Turismo establecen medidas destinadas a contener el crecimiento de la planta alojativa, así como a fomentar la renovación de la planta existente. En este sentido, se establece la extinción de la vigencia de planes y licencias ya concedidas y caducadas y el sometimiento del crecimiento de nuevas camas turísticas a determinados ritmos que deben revisarse por el Parlamento de Canarias cada tres años a partir de un informe remitido por el Gobierno de Canarias sobre la situación del turismo en las islas.

Pese a su aprobación a través de una Ley del Parlamento, no deja de ser un plan o programa más propio de un Gobierno (contradicción que ha sido puesto de manifiesto por algunos autores) y, por consiguiente, corresponde a éste llevar a cabo el conjunto de actuaciones, normativas, económicas, normativas y políticas necesarias para su real y verdadera implantación.

## **2.7. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

La Ley 11/1990, de 13 de julio, de evaluación de impacto ambiental, trata de incrementar la protección ambiental adecuando la normativa básica estatal, y si bien incorpora interesantes novedades en relación con la naturaleza de la declaración de impacto y su recurribilidad, sin embargo, la definición de los supuestos sometidos a evaluación está ocasionando problemas de interpretación. En este sentido, la Ley canaria distingue tres categorías de evaluación: la Evaluación Básica de Impacto Ecológico, la Evaluación Detallada de Impacto Ecológico, y la Evaluación de Impacto Ambiental, debiéndose destacar que al no coincidir totalmente en las definiciones de los supuestos sometidos a evaluación con la normativa básica estatal, ha provocado un importante número de conflictos en su interpretación.

Esta Ley constituye en Canarias el desarrollo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de impacto ambiental, modificado varias veces, concretamente por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, y la Ley 63/2003, de 30 de diciembre. La Ley canaria fue recurrida por el Estado ya que el estudio de impacto ambiental previsto en la misma no tenía el mismo contenido que el previsto en la normativa básica estatal, diversificando dicho estudio en tres categorías: estudio básico, estudio de impacto, y estudio detallado. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 90/2000, de 30 de marzo, viene a confirmar la constitucionalidad de la norma autonómica afirmando que «si la Ley 11/1990 ha diversificado en tres niveles de evaluación un elemento de la protección medioambiental que en la legislación básica del Estado se presenta con carácter unitario, cabe estimar que tal desarrollo normativo, justificado a juicio del legislador canario tanto por la fragilidad ecológica peculiar del archipiélago como por la considerable incidencia que pueden tener pequeños proyectos, es respetuoso con aquella legislación básica». Sin embargo, tras la reforma de esta norma por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que incorpora al Derecho interno la Directiva 97/11, la normativa canaria ha quedado desfasada. Por esta razón, el Gobierno de Canarias está redactando una nueva norma encaminada a sustituir la Ley 11/1990, incluyendo, además, otras materias relacio-

nadas como la información y participación ambiental y la autorización ambiental integrada.

## **2.8. ENERGÍAS RENOVABLES**

Constituye una novedad interesante en esta materia la Ley 1/2001, de 21 de mayo, sobre construcción de edificios aptos para la utilización de energía solar que pretende fomentar el uso de las energías renovables mediante la imposición a todos los edificios de nueva planta destinados a vivienda a proyectarse y construirse de modo que puedan instalarse en ellos sistemas de energía renovables sin llevar a cabo ningún tipo de obra ni trabajo que no sea sino la mera conexión y puesta en funcionamiento.

## **3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y FUNCIONES, ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

### **3.1. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE**

Al igual que ocurriera en el resto de las Comunidades Autónomas, la organización inicial y el reparto de áreas entre los distintos departamentos creados durante la etapa preautonómica vinieron condicionados, de manera muy importante, por los traspasos de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias.

El primer Departamento autonómico que se encargó del medio ambiente reunía entre sus competencias las relativas a Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de acuerdo con el Decreto 4/1983, de 17 de enero, sobre medidas provisionales de organización y distribución de competencias entre los órganos de la Comunidad Autónoma.

El Decreto 90/1985, de 1 de abril, de reestructuración de la Administración Autonómica, atribuye las competencias en materia de medio ambiente a la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente. El Decreto 247/1985, de 18 de julio, de reestructuración del Gobierno, crea la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, cuya estructura orgánica es aprobada por el Decreto 16/1986, de 24 de enero.

A partir de ese momento, con distintas denominaciones pero con competencias similares, existirá un Departamento que concentre la mayoría de las competencias en materia de medio ambiente. Este Departamento ha sido regulado en diversos Decretos orgánicos. El Decreto 306/1991, de 29 de noviembre, el Decreto 107/1995, de 26 de abril, el Decreto 89/2000, de 22 de mayo, y, finalmente, el vigente Decreto 20/2004, de 2 de marzo.

Sin embargo, continúa arrastrándose desde la etapa de los traspasos de competencias un conjunto de competencias residuales en materia de medio ambiente que siguen ejerciéndose por otros Departamentos autonómicos. Es el caso de todo

lo relativo a las aguas continentales, que siempre ha contado con una Consejería específica en esa materia, y lo relativo a la contaminación atmosférica, competencias que ejerce la Consejería competente en materia de industria. En idéntico sentido, corresponde al departamento de agricultura, pesca y alimentación ejercer las competencias relativas a sanidad animal, medidas zoonosanitarias, el control de animales vegetales y productos derivados que entren o salgan de la Comunidad Autónoma, y, en definitiva, las competencias relativas a la pesca.

### 3.2. ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En la legislación, y más concretamente en el Decreto 1/2000, de 8 de mayo, donde se aprueba el Texto Refundido de Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, se hace referencia a determinados órganos de participación social en la actividad ambiental de las Administraciones Públicas. Así podemos encontrarnos con los siguientes órganos de participación:

- El Foro Canario para el desarrollo sostenible.
- El Consejo Asesor del Medio Ambiente, que es el órgano de propuesta, asesoramiento y consulta.
- Órganos Rectores de las diferentes figuras de protección de los espacios Naturales.

#### *El Foro Canario de Desarrollo sostenible.*

Este órgano nace al hilo del intento de reformular la política ambiental de Canarias desde una perspectiva más global, materializada, de alguna forma, en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Pues bien, la Directriz 142 de las de Ordenación General prevé la creación del Foro Canario del Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, así como un Observatorio del Desarrollo Sostenible, vinculado al Foro, como instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento.

El desarrollo de esta Directriz ha sido efectuado por el Decreto 123/2004, de 31 de agosto, por el que se crean el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del desarrollo Sostenible y se aprueba su Reglamento.

El Foro Canario de Desarrollo Sostenible se define como un órgano de consulta, participación, información, debate, propuesta y difusión del proceso de desarrollo sostenible en Canarias, para lo cual lleva a cabo el seguimiento y evaluación de la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices sectoriales que se aprueben en Canarias.

En cuanto a su composición, en el Foro participan representantes tanto de las Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos), como de la sociedad (sindicatos, organizaciones empresariales, Universidades, Co-

legios Profesionales, Presidentes de las Juntas Rectoras de las Reservas de la Biosfera de Canarias...)

*El Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.*

El Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial quedó constituido el 12 de noviembre de 1996, con el objeto de propiciar la participación de las organizaciones representativas de aquellos sectores sociales, económicos, profesionales y personas de reconocido prestigio que puedan aportar propuestas fundadas y contribuir con su experiencia a la elaboración y seguimiento de la política medioambiental de Canarias.

Su regulación actual se encuentra en el Decreto 202/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación territorial.

*Los órganos de gestión de los Espacios Naturales y otras figuras de protección.*

En este apartado hay que mencionar a los Patronatos de los Parques Nacionales, los Consejos de la Reserva de la Biosfera, y los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos.

### **3.3. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR**

La Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular viene a desarrollar el artículo once en su número cuatro del Estatuto de Autonomía, que impone a los poderes de la Comunidad Autónoma el deber de regular la iniciativa popular de presentación de proposiciones de Ley ante el Parlamento Canario.

Desde la entrada en vigor de esta Iniciativa Legislativa Popular se han desarrollado tres iniciativas que han llevado hasta el Parlamento Autonómico propuestas para la protección ambiental.

La Iniciativa Legislativa Popular Salvar el Rincón de La Orotava, presentada en 1992, alcanzó un total de 30.000 firmas recogidas por una coordinadora ecologista para evitar que la edificación invadiera la zona, logró que por iniciativa popular, el Parlamento de Canarias aprobara la Ley del Rincón. Con la que el Ayuntamiento de la Orotava se encuentra condicionado en la ordenación de este territorio, al prever la Ley que debe salvaguardarse el carácter agrícola del mismo.

La Iniciativa Legislativa Popular Salvar Veneguera, que obtuvo 39.150 firmas en febrero de 1997, pedía que este territorio, situado en el municipio de Mogán (Gran Canaria), fuera declarado como Espacio Natural Protegido incorporándose al Parque Rural del Nublo, espacio que lo circundaba totalmente. La iniciativa fue tramitada por el Parlamento de Canarias, y profundamente modificada, en el sentido de proteger una mínima parte del barranco y seguir permitiendo la urbanización en una buena parte del mismo, que, en consecuencia, quedaba sin ningún tipo de protección, pese a albergar los mismos valores que el resto del espacio protegido. Hay que decir que en el año 2003 mediante una Proposición de Ley

presentada en el Parlamento por un Grupo parlamentaria, este lugar fue definitivamente protegido.

Y, finalmente, la Iniciativa Legislativa Popular para la protección de Granadilla, recoge 50.068 firmas en todo el archipiélago (aunque su mayoría en Tenerife). En esta proposición de Ley apoyada por este alto número de ciudadanos se abogaba por que una gran extensión del litoral de Granadilla que se quiere destruir con este Puerto innecesario sea espacio natural protegido. Esta ha sido hasta el momento, la ILP con mayor número de firmas presentada en el archipiélago. Es la primera Iniciativa legislativa Popular que no fue tomada a consideración en el Parlamento.

## **4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS**

### **4.1. PRESUPUESTOS**

Conviene señalar, en primer término, que el período que abarca el presente informe es lo suficientemente amplio como poder comprender que una mera comparación de las cifras que aparecen en el presupuesto es insuficiente para lograr una comprensión plena de la evolución el gasto público en medio ambiente. Y ello, por la simple razón de que ni siquiera corresponde a un único Departamento llevar a cabo todas las actuaciones relativas al medio ambiente. Sólo de los últimos años se ha logrado encontrar la documentación precisa que podría dar cabal cuenta de los gastos en medio ambiente.

Por ello, lo que viene a continuación ha de entenderse como una visión general, válida para entender las tendencias en cuanto al gasto público en medio ambiente.

En todo caso, podemos afirmar que el gasto público en protección ambiental se puede situar entre el 2 y el 3 por 100 del gasto total de la Comunidad Autónoma de Canarias, debiendo tenerse en cuenta, en todo caso, que esta Comunidad Autónoma asumió hace ya bastantes años las competencias tanto en educación como en sanidad que, como es de todos conocido, suponen los mayores porcentajes del gasto público de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, lo que sí se puede constatar es el progresivo incremento del gasto público en medio ambiente, atendiendo ahora a la clasificación orgánica de los gastos. Así, si en 1985 tal gasto suponía 1.029.098 euros (171.227.556 pesetas), en 1988 ascendía a 11.867.758 euros (1.861.320.000 pesetas). Finalmente en 2005, y con una información mucho más desagregada, asciende a más de cuarenta millones de euros, sin contar con la planificación ambiental que supone otros 43 millones de euros, pero que, como ya se ha explicado, incluye la planificación de los Espacios Naturales Protegidos, no sólo en sus aspectos naturales sino también urbanos.

## **4.2. PLANES Y POLÍTICAS**

### **4.2.1. Urbanismo**

El planeamiento territorial cuenta entre sus obstáculos con una actuación bastante extendida en las islas: la indisciplina urbanística. En mayo de 1996, la Dirección General de Disciplina Urbanística y Medioambiental tenía determinadas unas 8.500 edificaciones ilegales, que unidas a las registradas en los ayuntamientos suman más de 30.000. Según la citada Dirección General, a esta situación se ha llegado por la falta de iniciativa de la Administración y la ausencia de una política decidida al restablecimiento de la legalidad, sumada a la poca conciencia urbanística de la población, lo que ha llevado a la necesidad de adoptar medidas de distinta índole respecto de este problema. Así, a través del Decreto 11/1997 se pretende llevar a cabo un censo de edificaciones no amparadas por licencia pudiendo los Ayuntamientos modificar su planeamiento con la finalidad de atender la demanda social de vivienda que resulta justificada y compatible con una adecuada ordenación y protección del territorio. En este terreno de la disciplina urbanística, se encuentra actualmente en tramitación en el Parlamento de Canarias una proposición de Ley presentado por un Cabildo Insular que pretende dar una amnistía para las viviendas ilegales en suelo rústico.

### **4.2.2. Aguas**

Durante muchos años fue uno de los puntos importantes de atención de la política ambiental dados los problemas de escasez y contaminación que el agua subterránea tiene en las islas. En cambio, en la actualidad, aunque no puede decirse que dichos problemas estén solucionados, se ha optado por la desalación de agua de mar, obteniéndose agua en la cantidad necesaria, aunque también es verdad que a un mayor coste que el del resto del territorio estatal.

En materia de aguas se han aprobado los siguientes planes insulares: Tenerife (Decreto 319/1996, de 23 de diciembre) Gran Canaria (Decreto 82/1999, de 6 de mayo), Fuerteventura (Decreto 81/1999, de 6 de mayo), La Palma (Decreto 166/2001, de 30 de junio), El Hierro (Decreto 102/2003, de 26 de julio).

En ejecución de las Directivas europeas y en colaboración con el Estado se han llevado a cabo actuaciones relacionadas con el saneamiento y la depuración de aguas, debiendo señalarse que para dar cumplimiento a la Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, Canarias cuenta con 26 municipios de más de cinco mil habitantes que deberían disponer de alcantarillado desde el 1 de enero de 2001; mientras que 47 municipios deberían tenerlo antes del 1 de enero de 2006. Finalmente, 11 municipios no tienen la obligación de instalar alcantarillado, al no superar los dos mil habitantes.

### 4.2.3. Residuos

Éste es uno de los ámbitos que han ido adquiriendo cada vez una mayor importancia en la gestión del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Canarias. Ya en 1997 se elaboró el primer Plan Integral de Residuos de Canarias, estando en la actualidad vigente el segundo Plan aprobado por Decreto 161/2001, de 30 de junio que abarca el período 2000-2006. El Plan recoge disposiciones relativas a los residuos urbanos así como a los llamados «residuos especiales», incluyendo dentro de éstos a los neumáticos, vehículos fuera de uso, residuos de construcción y demolición, lodos de depuradora, residuos voluminosos, y, finalmente, residuos procedentes de mataderos, decomisos, subproductos cárnicos y animales muertos. Además incluye otros programas relativos a los residuos, industriales, sanitarios, agrícolas, ganaderos, forestales, y peligrosos.

El Plan estaba dotado con más de 19.000 millones de pesetas procedentes de fondos comunitarios para el quinquenio 1996-2000, y con su ejecución, se pretendía que la Comunidad Autónoma de Canarias se ajustara a la normativa comunitaria sobre residuos. Algunas de las medidas incluidas en este plan eran el tratamiento de residuos tanto urbanos como industriales, sanitarios y especiales, el control de los vertidos no reciclables y la recuperación de los espacios ocupados por vertederos incontrolados.

En esta materia, además se han llevado a cabo actuaciones relativas al registro tanto de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos como de la autorización de gestores de residuos, tanto peligrosos como no peligrosos.

Por otro lado, en cooperación con otras Administraciones Públicas se ha puesto en funcionamiento una red de Puntos Limpios, cuyo funcionamiento viene regulado por el Decreto 29/2002, de 25 de marzo, y cuya función es la de separar los distintos tipos e residuos para gestionarlos de una manera adecuada.

### 4.2.4. Biodiversidad

Además de un proyecto de Ley de Biodiversidad en la actualidad en tramitación en el Parlamento de Canarias, se cuenta ya con un primer borrador de la Estrategia Canaria de Biodiversidad.

Por otro lado, la Consejería en los últimos años ha dado un notable impulso a la planificación de los Espacios naturales Protegidos, de los cuales casi la mitad cuenta ya con su instrumento de ordenación, estando la mayoría del resto en fase de elaboración y aprobación.

Es de destacar, asimismo, la elaboración del Banco de Datos de la Biodiversidad (BIOTA), instrumento que pretende llevar a cabo un inventario exhaustivo de todas las especies marinas y terrestres de Canarias. Con este proyecto se pretende registrar la información relativa a la diversidad genética, taxonómica (organismos vivos) y ecológica (hábitats y ecosistemas) de las Islas, lo que permitirá realizar mapas en los que se destaque la riqueza y abundancia de las especies, pero también

un análisis exhaustivo de las poblaciones, su estado de conservación, distribución, grado de protección o amenazas de las áreas de alta diversidad.

Además, la Comunidad Autónoma cuenta ya con un Catálogo de Especies Amenazadas en el que ya hay registradas 441 especies, de las que sólo 152 estaban incluidas anteriormente en el catálogo nacional.

En relación con la flora y fauna silvestres, el Gobierno de Canarias, así como otras administraciones e instituciones privadas, lleva a cabo actuaciones tanto *in situ* como *ex situ*. En cuanto a las actuaciones *in situ*, esto es, la efectuada en el propio hábitat de la especie, como el reforzamiento de poblaciones, el saneamiento ecológico de algunas poblaciones, mediante la eliminación de plantas foráneas, el vallado de protección frente a algunos herbívoros introducidos; o *ex situ*, como la recolección de semillas para su almacenamiento a corto/medio plazo para mantener las existencias del banco de conservación, la realización de pruebas de multiplicación o el mantenimiento de colecciones vivas en vivero.

Por otro lado, el Cabildo de Gran Canaria a través del Jardín Canario mantiene un banco de semillas de la macaronesia de los más importantes de la zona. Además, esta institución participa en diversos proyectos europeos de investigación y conservación de las especies endémicas de Canarias.

#### 4.2.5. Suelo

No son muchas las actuaciones directas dirigidas a la protección del suelo pudiendo destacarse algunas como el Código de Buenas prácticas agrarias, aprobado mediante orden de 11 de febrero de 2000, que pretende hacer efectiva la Directiva del Consejo 91/676/CE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

También hay que mencionar el Plan Forestal de Canarias uno de cuyos objetivos es hacer frente a la erosión el suelo.

Finalmente, algunos planes hidrológicos insulares contienen programas hidrológicos-forestales destinados a luchar contra las pérdidas naturales del suelo por acción del viento y las precipitaciones.

#### 4.2.6. Litoral

Canarias, como territorio formado por islas cuenta con amplio litoral. A la extensión del mismo hay que unir la variedad de las condiciones ambientales de los mismos, lo que supone una gran complejidad de ecosistemas, en los que se pueden encontrar una alta variedad de especies tanto vegetales como animales.

Los Planes Insulares de Ordenación incluyen determinaciones relativas a la conservación de los recursos marinos, e incluso, alguno, como el de Tenerife, prevé la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Medio Marino y Litoral. Junto a esta ordenación, el Gobierno de Canarias ha llevado a

cabo la elaboración de un Plan Territorial Especial de Infraestructuras portuarias que abarca todos los puertos de las islas que no hayan sido declarados de interés general por el Estado.

Otro aspecto a destacar es que la Comunidad Autónoma de Canaria cuenta con competencias en materia de vertidos al mar desde tierra, así como el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de costas.

Las Directrices de Ordenación General (Ley 19/2003) prevé la elaboración de unas directrices sectoriales en materia de Litoral.

#### **4.2.7. Montes**

Por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 25 de mayo de 1999 se aprueba el Plan Forestal de Canarias, instrumento que pretende programar las actuaciones de las administraciones Públicas sobre la base de unas directrices técnicas. Para ello incluye no sólo un diagnóstico de la situación sino diversos programas: hidrológico-forestal, ordenación, silvicultura y aprovechamientos forestales, extensión forestal, investigación y experimentación, legislación y apoyo administrativo y seguimiento del plan.

En la actualidad, y por mandato de la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, este plan debe convertirse en unas Directrices Forestales cuyo documento de avance se encuentra ya en información pública.

#### **4.2.8. Energía**

La energía eólica es la fuente renovable que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo en Canarias. El esfuerzo realizado durante los últimos años ha sido muy considerable, alcanzándose en 1996 los 70,5 Mwh de producción (sobre una potencia instalada de 47,1 Mw), incrementándose en más de 8 Mwh respecto a 1995.

El *Plan de Energías Renovables de Canarias* preveía una inversión de unos 25.000 millones hasta el año 2002, más otros 8.500 millones en apoyos públicos a los agentes vinculados a esta producción energética. Con las ampliaciones de la potencia instalada de 31 Mw en la isla de Gran Canaria y de 26 Mw en Tenerife se conseguirá aumentar el peso de la fuente eólica dentro de la generación energética en las islas.

#### **4.2.9. Evaluación de Impacto Ambiental**

En cuanto a las declaraciones de impacto ambiental, desde el año 1989 hasta 1998, último del que se poseen datos, se han realizado 1.177 Declaraciones de Impacto de las cuales 11 han sido favorables, 27 desfavorables y el resto condicionadas. Pese a estar previstas en la Ley, sin embargo, el Gobierno no ha llevado a cabo

la elaboración de guías metodológicas para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

### 5.1. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia de 7 de septiembre de 2000 dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, analiza las limitaciones que la declaración de un Espacios Natural protegido produce en sus habitantes, y si bien afirma que es cierto «que la ordenación integral de los terrenos que comprende un parque rural supone una limitación del derecho de propiedad, la cual o bien se relacionan en la norma declarativa de tal naturaleza o bien en los Planes Rectores de uso y gestión, lo que llevará siempre consigo la obligación de indemnizar», matiza que «ello está condicionado a la privación efectiva de la propiedad privada o intereses patrimoniales legítimos». Privación que, en el caso de la declaración efectuada por la Ley 12/1987, de 19 de junio sólo se produce cuando se proceda a aprobar el instrumento de ordenación correspondiente: Efectivamente, como destaca la sentencia, la Disposición Adicional de la ley 12/1987 establece que la declaración de Espacio natural protegido no conlleva por sí misma la limitación de derechos o restricciones de uso, que deberá ser instrumentados, en su caso, en los Planes Rectores de uso y gestión que desarrollen la protección establecida en esta Ley. Esta Sentencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo mediante sentencia de 20 de diciembre de 2004.

La Sentencia de 24 de julio de 2000 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife estudia la legalidad de las Normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya. En dichas normas, y a raíz del denominado «Proyecto Monumental de Tindaya» mediante el cual el escultor Eduardo Chillida pretendía esculpir en el interior de la montaña un cubo de 50x50x50, se recurren las Normas de Conservación en tanto que norma que permite se lleve a cabo a la extracción minera necesaria para efectuar tal obra.

La sentencia examina la legalidad de la extracción minera del interior de la montaña al margen de cual sea su finalidad y para ello parte de que este Monumento Natural se justifica, según el Proyecto Fénix y la Memoria elaborada durante la tramitación de la nueva Ley de Espacios Naturales, por su valor paisajístico, diferenciado por su gran belleza estética, morfología y cromatismo, visible desde múltiples puntos del norte de la Isla, por su valor geológico dada la estructura geomorfológico, y por su valor cultural y arqueológico ya que cerca de su cima se pueden apreciar grabados podomorfos que constituyen manifestaciones de arte rupestre declaradas Bien de Interés Cultural por la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español. También tiene plantas desaparecidas en los alrededores.

Sin embargo, pese a estas consideraciones sobre los valores protegidos, la Sentencia concluye confirmando la legalidad de las normas de protección en función de que «no puede afirmarse que los minerales de la Montaña de Tindaya determinen la protección de este espacio natural sino que el valor de protección es primordialmente el estético y paisajístico, es decir, el aspecto externo, incluida la flora y los motivos rupestres también protegidos, de ahí la prohibición de las minas a cielo abierto en razón del impacto medioambiental que ocasionan pero no por la escasez o singularidad de ese recurso natural».

## **5.2. ESPECIES PROTEGIDAS**

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Las Palmas del TSJC de 15 de viene a interpretar el requisito de la intencionalidad previsto en el artículo 26.4 de la Ley 4/1989, con relación a la infracción del artículo 38.13 de la misma ley, que prevé como infracción la acción de alterar o destruir la vegetación. A este respecto la Sentencia parte de la literalidad del artículo 26.4 que dispone: «Queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, y especialmente los comprendidos en alguna de las categorías enunciadas en el artículo 29, incluyendo su captura en viva y la recolección de sus huevos o crías, así como alterar y destruir la vegetación».

A partir de ahí, la Sentencia señala que la expresión «intencionadamente» rige exclusivamente para los daños y molestias a los animales silvestres, y no para la segunda conducta que prevé la norma, es decir, la alteración y destrucción de la vegetación. Esta resolución judicial viene a aportar que existe «intencionalidad» no sólo cuando existe dolo de primer grado, esto es, cuando se comete la infracción con la específica finalidad de lesionar un determinado bien jurídico protegido, sino también cuando el dolo es de segundo grado, es decir, en el supuesto de que la acción del sujeto produzca un determinado resultado punible que no se buscaba expresamente, pero que se representa como la consecuencia inevitable de un concreto actuar.

## **5.3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

La Sentencia de 1 de abril de 2005 resuelve un primer problema fruto de la coexistencia de dos normativas, la estatal y la autonómica. Así, el recurrente alega que la Disposición Transitoria Primera de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, dispone que la no exigencia de Evaluación de Impacto Ecológico a los proyectos presentados para su autorización durante un período de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley. La Sala invoca la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas para justificar la aplicación de la normativa estatal de forma supletoria, ya que en el momento de la paralización de las obras habían transcurrido diez años desde la licencia, y en ese lapso de tiempo había entrado en vigor la Directiva, por lo que

la autorización de la cantera estaba sometida a la previa evaluación de impacto ambiental.

La Sentencia de 4 de marzo de 2005 enjuicia la declaración de impacto ambiental de la Carretera Arcas-Pagador. La doctrina más interesante es la relativa a la naturaleza de la Declaración de Impacto Ambiental de acuerdo con las Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del Impacto Ecológico. La cuestión debatida se centra en la naturaleza de la Declaración de impacto ecológico, y, sobre todo dos aspectos relacionados con la misma: la posibilidad de recurrir la Declaración misma, y si ésta puede ser revocada con posterioridad por otra decisión de la administración.

En cuanto al primer aspecto, la Sala afirma que pese a que el legislador estatal ha configurado la Declaración de Impacto como un acto de trámite, la Ley territorial 11/1990, dictada por la Comunidad Autónoma, señala en su artículo 38 que la Declaración de Impacto Ecológico como acto definitivo del procedimiento de Evaluación de Impacto Ecológico es susceptible de recurso en los términos previstos en las Leyes reguladoras de procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este artículo claramente atribuye a la Declaración de Impacto Ecológico el carácter de acto definitivo dentro del procedimiento de evaluación ambiental y su impugnabilidad autónoma, en cuanto acto definitivo, susceptible de recurso. De tal manera que a partir del artículo 38 se ha de permitir la impugnabilidad autónoma de las referidas Declaraciones de Impacto.

A similares conclusiones con relación a la consideración de la Declaración de Impacto como acto definitivo había llegado ya la Sentencia de 23 de octubre de 2003, de la Sala de Santa Cruz de Tenerife del TSJCA, cuando afirmó que «La declaración de impacto pone fin a un procedimiento que tiene una regulación específica, en cuanto a trámites y órganos intervinientes, que puede no coincidir con los relativos al proyecto de obra que finalmente se autorice y tiene una sustantividad propia que le hace susceptible de recurso».

## **6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES**

### **6.1. CONFLICTOS AMBIENTALES**

#### **6.1.1. Urbanísticos**

Los primeros conflictos ambientales en Canarias surgen al hilo de la rápida urbanización turística que se produce en Canarias a partir de los años sesenta de la anterior centuria, y que se prolonga hasta los años noventa.

No obstante, hay que mencionar que con anterioridad ya habían hecho acto de presencia movimientos ciudadanos que reivindicaban una mejora del medio

ambiente. Así, las primeras manifestaciones como la defensa de playas y del litoral, el uso de vehículos alternativos como la bicicleta, la lucha contra los envases de lata, etc. no son más que los inicios del movimiento ciudadano que va a dar lugar, a partir de los años setenta, pero sobre todo en los años ochenta y noventa a conflictos medioambientales de distinta índole.

A partir, pues, de los años setenta aparecen en Canarias las primeras asociaciones y grupos reivindicativos de índole ambiental. Son pioneras en este campo la Asociación Canaria para la Defensa de la Naturaleza (ASCAN), y la Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza (ATAN). A partir de este momento surgen diferentes grupos que tras un proceso que se inicia en 1989 con la Asamblea del Movimiento Ecologista de Canarias (AMEC), culminan en 1991 con la Constitución de la Federación Ecologista canaria Ben Magec, que es hoy miembro de la Coordinadora estatal «Ecologistas en Acción». Son los colectivos hoy incluidos en esta Federación los que llevan a cabo la mayor parte de las reivindicaciones ecologistas en Canarias, habiendo recibido en 2003 el premio «César Manrique», que otorga el Gobierno de Canarias todos los años con ocasión del Día Mundial del Medio Ambiente.

En este sentido, uno de los conflictos más largos de la etapa que abarca este informe es el de la urbanización del Barranco de Veneguera, en la isla de Gran Canaria. Se trata no sólo de un conflicto que prácticamente abraza todo el período de la transición (desde 1973), sino que, además sirve perfectamente para observar las distintas estrategias sociales para influir en la toma de decisiones públicas sobre el medio ambiente.

La descripción del asunto puede hacerse sintéticamente comenzando por destacar que el barranco de Veneguera es uno de los lugares más singulares de la naturaleza en Gran Canaria. A partir de ahí, en agosto de 1976 se presenta un plan para construir en dicho barranco 140.000 camas turísticas, plan que es aprobado en noviembre de 1977. Iniciadas las obras en 1983, surge un movimiento ciudadano a través de la creación en los diferentes municipios de las islas, aunque principalmente en Gran Canaria, de los Comités «Salvar Veneguera». En marzo de 1984 el Parlamento de Canarias comienza tomar cartas en el asunto y aprueba una proposición no de ley en la que se solicita la revisión del Plan parcial que permitía urbanizar el barranco de Veneguera. Al mismo tiempo, el Parlamento incluye en la Ley 12/1987, de declaración de espacios naturales de Canarias una parte del Barranco de Veneguera, quedando otra fuera de la protección con lo que el proyecto de urbanización puede continuar su marcha.

Una segunda etapa en este conflicto se inicia con la presentación de una iniciativa legislativa popular destinada a la protección del barranco coincidiendo con el inicio de las obras de urbanización, y cuyo objetivo es incluir la parte del barranco aún no protegida en los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Dicha iniciativa, promovida por la Federación Ecologista Ben Magec, logra recoger más de 39.000 firmas, la cifra más alta de todas las iniciativas populares que

hasta la fecha se habían llevado a cabo en Canarias. Sin embargo, el Parlamento de Canarias por Ley 3/1998 sigue permitiendo que los instrumentos de ordenación del territorio y los urbanísticos urbanicen una parte del barranco. Finalmente, la Ley 6/2003, de 6 de marzo declara el Barranco espacio natural protegido incluyéndolo dentro del Parque Rural del Nublo. Transcurren 27 años desde que el conflicto se iniciara, quedando pendiente ante los Tribunales una demanda de los propietarios sobre responsabilidad patrimonial por esta declaración.

Otro conflicto relacionado con la urbanización de lugares de importante valor natural es como el Cotillo en Fuerteventura que cuenta con un Plan Parcial aprobado en el que se permite la construcción de 6.000 camas turísticas y un campo de golf, en un plan parcial, aprobado por el Ayuntamiento en junio de 2001. La aprobación de dicho plan parcial fue recurrida por los colectivos ecologistas, al mismo tiempo que la Comisión de Ordenación del Territorio y medio Ambiente de Canarias requiere al Cabildo de Fuerteventura para que elabore un Plan de Objetivos ambientales para la zona, plan que no llega a aprobarse, lo que provoca finalmente que sea el propio Ayuntamiento quien los apruebe, sin competencias para ello, lo que hace que a raíz de un recurso de los grupos ambientales el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en octubre de 2003 que el Tribunal Superior de Justicia de Canaria suspenda dicho plan y, consiguientemente las obras que se venían ejecutando.

### **6.1.2. Infraestructuras**

La construcción de grandes infraestructuras está dando lugar en los últimos años al surgimiento de diversos conflictos, pudiendo ser un buen ejemplo uno de los más recientes como es él la construcción del Puerto de Granadilla en la isla de Tenerife. Se trata de un puerto anexo a un polígono industrial situado en el sur de la isla, y que aparece como un puerto complementario al de Santa Cruz de Tenerife. La construcción del Puerto afecta a zonas declaradas como lugares de Interés Comunitario, por lo que los movimientos que se oponen a la construcción del puerto han presentado la queja ante la Comisión Europea que está en trámite de resolver. El conflicto se centra no sólo en la destrucción de los sebadales, que el Gobierno de Canarias admite pero que ha solicitado no obstante la continuidad del proyecto presentando lugares alternativos que podrían, de acuerdo con la Directiva de hábitats seguir adelante con el mismo pese a su evaluación negativa.

La otra cuestión que en estos momentos se plantea es la de si existen alternativas, y por consiguiente, si realmente resulta necesaria la construcción de un nuevo puerto cuando el de Santa Cruz de Tenerife puede, en opinión de algunos, todavía incrementar su capacidad.

Los movimientos opositores al Puerto de Granadilla presentaron una iniciativa legislativa popular que logró recoger algo más de 50.000 firmas, pese a lo cual el Parlamento de Canarias ni siquiera la admitió a trámite.

### **6.1.3. Espacios Naturales Protegidos**

La Montaña de Tindaya es en estos momentos un monumento natural declarado inicialmente por la Ley 12/1987 y en la actualidad protegido por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Está situado en la isla de Fuerteventura y antes de su declaración contaba con varias concesiones mineras dedicadas a extraer piedra para obras ornamentales. El conflicto surge cuando el Gobierno de Canarias promueve la construcción de un proyecto monumental ideado por el escultor Eduardo Chillida que consiste en oradar la montaña para construir en su interior un cubo de 50x50x50 metros.

Desde que se conoce el proyecto los movimientos ciudadanos se movilizan, unos en contra, los primeros en aparecer en escena, y otros a favor. Tras el intento de anular las normas de conservación que avalaban jurídicamente el proyecto, en este momento se sigue adelante con él si bien continúan los problemas, esta vez provocados por el alto coste que el mismo supone y las dudas que el Gobierno de Canarias tiene para seguir adelante con el mismo.

## **6.2. ESTADO DEL MEDIO**

### **6.2.2. Atmósfera**

De acuerdo con los informes existentes, puede afirmarse que el tráfico genera un 60% de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles y el 35% del óxido de nitrógeno que se genera en Canarias, aparte de las 50.000 Tm anuales de monóxido de carbono y las 70 Tm de plomo que vierte a la atmósfera.

Los efectos del tráfico sobre la contaminación atmosférica se ven agravados por las emisiones realizadas por las centrales térmicas de UNELCO, así como, en el caso de Santa Cruz de Tenerife, por la refinería de CEPESA. A este respecto, la información de la que dispone la población es insuficiente y, a pesar de las medidas de control que han introducido estas empresas, la opinión pública demanda un mayor grado de información sobre este tema, incluyendo la realización de estudios de impacto que tienen, y han tenido, las emisiones de estas empresas sobre la salud de los ciudadanos de las zonas más afectadas.

Sin embargo, la realidad es que, en relación con la atmósfera, el régimen de vientos existente en Canarias resulta un factor positivo esencial para la dispersión de los contaminantes y la condición archipelágica aislada de grandes centros industriales hace que la afección de contaminantes de largo recorrido esté muy atenuada. No obstante, las zonas urbanas de Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, la Laguna y Santa Cruz de La Palma se incluyen dentro de las Zonas I, es decir que superan el Valor Límite y el Margen de Exceso, previstas en la Directiva 1999/30/CE, de calidad del Aire.

### 6.2.2. Aguas

El agua en Canarias se destina principalmente al uso agrícola, que representa el 62% del consumo total, según el Plan Hidrológico de Canarias, mientras que el consumo urbano acapara el 25%, un 10% el turístico y algo más del 2% el industrial. Con respecto al segundo, la sensibilización histórica de los canarios ante la escasez de este recurso ha generado en las islas una *cultura del agua*, por la cual el consumo *per capita* es bastante más reducido que en otras regiones españolas. Sin embargo, si bien la media se sitúa entre 160 y 195 litros por habitante y día, existen diferencias insulares y así, el menor consumo por habitante se sitúa en El Hierro (con 80 litros) y el mayor en Tenerife (250 litros).

En la actualidad, aunque no puede decirse que dichos problemas estén solucionados, se ha optado por la desalación de agua de mar, obteniéndose agua en la cantidad necesaria, aunque también es verdad que a un mayor coste que el del resto del territorio estatal.

### 6.2.3. Biodiversidad

Canarias cuenta con una rica biodiversidad, que se concreta tanto en el número de especies existentes (12.661 especies terrestres y 5.232 marinas) como en lugares que contiene hábitats de importancia no sólo local, sino incluso nacional e internacional. Existen más de 5.000 especies de insectos, de las que más de la mitad son endémicos. El 65% de las especies o subespecies de aves son propias de las islas. Pero hay grupos donde estas proporciones son aún mayores; casi todas las especies de caracoles terrestres (más de 250) y reptiles (lisas, perenquenes y lagartos de los que aún se siguen describiendo nuevas especies) canarios no viven en ningún otro lugar del mundo.

En definitiva, puede afirmarse que en Canarias, que tiene una superficie 70 veces menor que la de España, vive más del 50% de la flora endémica de todo el Estado. Sin embargo, también en Canarias se encuentra casi el 70% de la flora en peligro de extinción y más de la mitad de la avifauna canaria está seriamente amenazada.

Uno de los mayores problemas en relación con la biodiversidad es la introducción de especies foráneas, y el consiguiente peligro para las especies propias de las islas. En los últimos años se han encontrado alrededor de 100 especies diferentes de animales foráneos en Canarias.

En cuanto a los Espacios Naturales protegidos, hay que destacar la dificultad de su gestión, dada la extensión (alrededor del cuarenta por ciento) del territorio de las islas. Con todo, aunque en términos generales se puede decir que su estado de conservación es bueno, se plantean dificultades concretas que han llevado a la Comunidad Autónoma ha aceptar la realización de determinadas actuaciones (carreteras y otras infraestructuras) en el interior de los Espacios Naturales Protegidos e, incluso, a desclasificar parte de determinados Espacios ante el conflicto que

su protección planteaba con el desarrollo de determinadas infraestructuras (un buen ejemplo es el caso del paisaje Protegido de La Isleta que fue desclasificado para permitir el crecimiento del Puerto de La Luz y de Las Palmas.

#### **6.2.4. Paisaje**

La expansión de la actividad turística ha venido acompañada de un incremento de la urbanización de espacios dedicados a dicho uso, produciendo un importante auge de la actividad constructora. De esta manera, podemos comprobar como en los últimos cuatro años la construcción ha sido el sector productivo que ha experimentado un mayor incremento en el Valor Añadido Bruto, muy por encima de la media, vinculado directamente con el desarrollo del sector turístico y de las infraestructuras asociadas.

El turismo no sólo se ha posicionado como el sector predominante en la economía de las islas, sino el responsable en buena medida, del mantenimiento de la actual estructura productiva, el empleo, el consumo y el nivel de vida de la población. Tiene un carácter tan estratégico, que a primera vista no existe ninguna alternativa que no sea el mantener y consolidar un sector turístico que garantice un desarrollo sostenible de la economía regional.

#### **6.2.5. Suelo**

En las Islas Canarias, son varios los factores y procesos que contribuyen a la degradación de los suelos, aunque estos últimos podríamos sintetizarlos, desde el punto de vista de su importancia cuantitativa en dos procesos fundamentales: erosión acelerada (hídrica y eólica) y salinización-sodificación de los suelos, acompañados de procesos de destrucción de la estructura, formación de costras de sellado y disminución de la actividad biológica. En este sentido el 45 por 100 del territorio de las islas está afectado por un proceso de erosión acelerada; junto a ello, se producen otros procesos de degradación del suelo como la salinización-sodificación (20%) y el deterioro de sus propiedades físicas relacionados con la dinámica del aire y del agua (15%).

Por otro lado, la urbanización y el crecimiento de las infraestructuras viarias hace que la ocupación del suelo por tales actividades sea importante. Según los datos de superficie viaria de Grafcan correspondientes al año 2000 (que distan mucho de los aportados por el Ministerio de Fomento y el Instituto Canario de Estadística), en la actualidad, la red viaria se calcula para las islas de la siguiente manera: Tenerife: 5.692 has; Gran Canaria: 4.979 has; La Palma, El Hierro y La Gomera: 3.652 has; Fuerteventura y Lanzarote: 4.027 has.

Canarias posee actualmente un índice de longitud viaria de 1,67 Km/Km<sup>2</sup> el mayor de todas las islas de Europa. La saturación de las carreteras induce a su ampliación, entrando en un círculo cerrado respondiendo al incremento constante de vehículos con aumentos continuados de carriles y vías, que atraen un mayor

número de vehículos, con el impacto que esto significa sobre un territorio tan frágil y escaso como éste.

#### **6.2.6. Litoral**

Canarias, como territorio formado por islas cuenta con amplio litoral. A la extensión del mismo hay que unir la variedad de las condiciones ambientales de los mismos, lo que supone una gran complejidad de ecosistemas, en los que se pueden encontrar una alta variedad de especies tanto vegetales como animales.

Las principales afecciones al litoral provienen de la actividad humana: urbanización, construcción, dragados submarinos, construcción de puertos deportivos, recolección de organismo, explotación pesquera y marisquera, y otros similares. Con todo, la principal fuente de contaminación marina la constituye el vertido de contaminantes a través de emisarios marinos, así como la contaminación de las aguas de los puertos.

#### **6.2.7. Incendios**

Los incendios forestales afectan con cierta frecuencia a las Islas. En 1994 se produjo un importante incendio en La Palma. Durante el año siguiente las Islas de Tenerife y El Hierro se vieron afectadas de forma grave por incendios forestales. Especialmente intenso en cuanto al número de hectáreas afectadas fue el incendio que afectó a la zona de pinar de la cordillera dorsal de Tenerife, y que tardó varios días en ser extinguido. Este incendio afectó a 1.800 hectáreas, si bien se considera que dentro del perímetro del incendio una parte importante de la masa forestal no se vio afectada.

Por su parte, el incendio ocurrido en la Isla de El Hierro afectó a 262 hectáreas de superficie arbolada, siendo su gravedad elevada en relación con la superficie insular arbolada.

En cuanto a los años de mayores incendios el año 94 se produjeron 174 incendios afectando a 4.769 hectáreas, y en 1998 fueron 168, afectando a 3.969 hectáreas.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- PAREJO ALFONSO, L. (dir.): *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.
- SUAY RINCON, J. DOMÍNGUEZ VILA, A.: *Legislación urbanística, territorial y de medio ambiente de Canarias*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- VILLAR ROJAS, F. (dir.): *Derecho urbanístico de Canarias*, ed. Instituto de Estudios Canarias-Cabildo Insular de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, 2003.

## **INTERNET**

Página de Medio ambiente del Gobierno de Canarias:

*<http://www.gobiernodecanarias.org/cmajot/index.jsp>*

Página de las organizaciones ecologistas de Canarias:

*<http://www.benmagec.org/>*