

Canarias: Entre la protección de la Red Natura 2000 y el Catálogo de Especies

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Sumario

Página

1.	TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL	
2.	LEGISLACIÓN	
	A)	<i>El catálogo Canario de Especies Protegidas.....</i>
	B)	<i>Regulación de la gestión de las reservas de la biosfera</i>
	C)	<i>La Protección de los Lugares de Interés</i>
3.	ORGANIZACIÓN	
4.	EJECUCIÓN	
	A)	<i>Presupuestos.....</i>
	B)	<i>Planificación de los Espacios Naturales Protegidos</i>
	C)	<i>Planes territoriales con incidencia ambiental....</i>
5.	JURISPRUDENCIA AMBIENTAL	
	A)	<i>-Declaración de Zonas de E</i>
		<i>narias.....</i>
	B)	<i>Sentencias referidas al Plan Rector de</i>
	C)	<i>Recuperación de la posesión</i>
		<i>terrestre</i>
	D)	<i>Construcciones en espacios naturales protegidos</i>
	E)	<i>Evaluación de impacto ambiental.....</i>
6.	PROBLEMAS	
	A)	<i>Estado del Medio Ambiente.....</i>
	B)	<i>Conflictos.....</i>
7.	LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La política ambiental de 2010 presenta una línea de continuidad de lo que ha sido los últimos años en Canarias. Si el año pasado fue el año de una ley de medidas urgentes en materia de ordenación territorial, este año, respondiendo más a aspectos coyunturales que al diseño de una política ambiental, se ha seguido en la misma línea.

Así, las principales normas aprobadas se refieren a las especies y a los espacios protegidos. En el caso del Catálogo, se trata más bien de una ley medida o singular, que pretende modificar dicho catálogo con una norma de rango de Ley con la que, además de modificar la protección de un número importante de especies, trata de bloquear la posibilidad de su recurso ante las dificultades que determinadas obras estaban teniendo en función de la protección de algunas especies, concretamente, los sebadales de Granadilla y la construcción de un Puerto en dicho lugar.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma ha procedido a dictar normas relativas a las Reservas de la Biosfera y la Red Natura 2000, en este segundo caso, en cumplimiento de un requerimiento de la Comisión Europea que emplazó al Estado español para dar cumplimiento a la Directiva sobre los hábitats en el sentido de que la protección de los lugares de importancia comunitaria ha de ser incorporada al Derecho Interno a través de su declaración como Zonas de Especial conservación. No obstante, con posterioridad el Gobierno de Canarias ha procedido a tramitar unas normas para aquellas zonas que no están incluidas en un Espacios Natural protegido, y que, por tanto, precisaban no sólo su declaración, sino una norma de gestión que les diera una protección efectiva.

Por otro lado, la crisis de Gobierno producida por la salida de uno de los partidos que lo apoyaban, concretamente el Partido Popular, ha propiciado la ocasión para una remodelación de la estructura del Gobierno que ha afectado al área de medio ambiente que ha venido a fundirse en una sola consejería que asume ahora también las competencias de agricultura, ganadería y pesca.

En cuanto a la ejecución lo más destacado es la continuación con la aprobación de los planes y normas relativos a los espacios naturales protegidos. En relación con los mismos, destaca la aprobación de las nuevas Normas de Conservación del Monumento Natural de Tindaya, en la Isla de Fuerteventura, impulsado por la necesidad de adaptar tal planeamiento a las Directrices de Ordenación General para poder desarrollar el Proyecto Monumental ideado por Eduardo Chillida.

En relación al estado del medio ambiente, del resumen de los datos que se ofrecen, cabe destacar la necesidad de contar con una estrategia global de desarrollo sostenible que dé coherencia a las distintas políticas que afectan al medio ambiente.

2. LEGISLACIÓN

A) EL CATÁLOGO CANARIO DE ESPECIES PROTEGIDAS

La Ley 4/2010, de 4 de junio, regula el Catálogo Canario de Especies Protegidas y viene estructurada en una exposición de motivos, ocho artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y una final, así como seis anexos.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, la preservación de la biodiversidad es un objetivo fundamental de todas las políticas relacionadas con un desarrollo más sostenible en cualquier sociedad moderna, finalidad para la que es preciso contar en la Comunidad Autónoma de Canarias con una ley específica ya que se trata de una comunidad «donde la biota ha evolucionado aislada y, en consecuencia, se han formado numerosísimos endemismos, superando la cifra de 3.600 especies y 600 subespecies, entre plantas, algas, hongos y animales».

Dos son las cuestiones que se han planteado sobre la adecuación constitucional de esta ley a la normativa básica estatal: la catalogación de especies y el régimen de protección aplicable a las mismas, que se examinarán a continuación.

a) La catalogación de especies

En primer lugar, hay que recordar que el artículo 3 distingue, dentro de las Especies Protegidas, tres categorías:

— «Amenazadas» que, a su vez, se clasifican en especies «en peligro de extinción» y especies «vulnerables».

— «De interés para los ecosistemas canarios», que se definen como las merecedoras de atención particular por su importancia ecológica» en espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos o de la Red Natura 2000.

— «De protección especial» que son aquellas que, sin reunir ninguna de las características definitorias de las categorías anteriores, «sean merecedoras de atención especial en cualquier parte del territorio de la Comunidad Autónoma en función de su valor científico, ecológico, cultural o por su singularidad o rareza».

El mismo artículo 3 determina los efectos de la inclusión de especies en el Catálogo Canario en función de las categorías referidas.

Para analizar la cuestión relativa a la concordancia de la catalogación de especies de la Ley autonómica con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, conviene recordar que la normativa estatal relativa a la protección de determinadas especies tiene el carácter de norma básica y, por consiguiente, las Comunidades Autónomas pueden incrementar dicha protección, pero no rebajarla. Así lo recoge la mencionada Ley en su artículo 55.3 cuando dispone que las Comunidades Autónomas, «en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer catálogos de especies amenazadas, estableciendo, además de las categorías relacionadas en este artículo, otras específicas,

determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación». Y su apartado 4 añade: «Las Comunidades autónomas podrán, en su caso, incrementar el grado de protección de las especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas en sus catálogos autonómicos, incluyéndolas en una categoría superior de amenaza».

El verdadero problema sobre la constitucionalidad de la Ley canaria se plantea en relación con el listado de especies recogido en el Anexo V de la Ley, en el que se contiene una menor categoría de protección para determinadas especies respecto de las incluidas tanto del catálogo en vigor como del nuevo catálogo que, en desarrollo de la Ley 42/2007 está actualmente en tramitación por parte del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

En concreto, lo que se cuestiona es la posibilidad de que una especie considerada, en el catálogo español vigente, en la categoría de «en peligro de extinción», y que vea revisada esta catalogación en el nuevo catálogo estatal, pase a tener, en la Comunidad Autónoma de Canarias, una protección inferior, lo cual de hecho ocurriría respecto de 18 especies para las que se fija en el anexo V una categoría supletoria inferior a la inmediata en el régimen del Estado que es la de «vulnerable».

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con el apartado 5 de la disposición transitoria de la Ley dicho Anexo fija exclusivamente unas categorías supletorias de protección aplicables al Catálogo Canario para el caso de que las vigentes en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas fuesen revisadas o reducidas respecto del catálogo actualmente en vigor. En este sentido, la Disposición Transitoria de la Ley, dispone que las especies contenidas en el mencionado Anexo, «mantendrán la categoría prevista en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas», de tal manera que sólo si se modificara su categoría de protección en el catálogo estatal, se aplicaría la categoría subsidiaria contenida en el Catálogo Canario.

En segundo término, hay que tener en cuenta que el artículo 3, al definir las diferentes categorías de «Especies Amenazadas» del catálogo canario dispone, en relación tanto a las Especies «en peligro de extinción» como a las Especies «vulnerables», que se incluirán en dichas categorías, «aparte de aquellas con presencia significativa en Canarias y así calificadas por el Catálogo Español de Especies Amenazadas», las que se incorporen de acuerdo con lo previsto en la presente ley o figuren en sus anexos I y II.

Esto es, en todo caso, están incluidas en el Catálogo Canario todas las especies amenazadas contempladas en el catálogo nacional, lo que viene a confirmar el carácter meramente residual del citado Anexo V de la Ley, y, por consiguiente, despejar las dudas sobre su posible inconstitucionalidad.

b) El régimen jurídico aplicable a las especies

El otro punto cuestionado se refiere al artículo 3, que establece en su apartado 2 los efectos que implica la inclusión de especies en alguna de estas categorías del Catálogo Canario de Especies Protegidas. Pues bien, las dudas sobre su adecuación a la norma-

tiva estatal se plantean en relación con la categoría de «protección especial» (3.2.c), respecto de la que se dispone la evaluación periódica de su estado de conservación, así como se hacen aplicables las prohibiciones que, para esta misma categoría, establece la legislación estatal (artículo 54.1 de la LPNB), lo cual es totalmente correcto. Sin embargo a continuación se añade: «sin perjuicio de que en los supuestos de actuaciones promovidas por razones de interés público y prioritario, en el procedimiento de evaluación ambiental, el órgano ambiental determine la idoneidad de la traslocación o cualquier otra medida correctora o compensatoria fundamentada en los informes técnicos oportunos».

El problema estriba en la contradicción entre esta previsión y lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en lo referido a las especies protegidas por la Directiva sobre hábitats, que siguiendo la Directiva exige no sólo la concurrencia de «razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica», sino, además obliga a las Administraciones Públicas competentes a tomar «cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida».

Efectivamente, parece que dicha contradicción existe ya que ni se hace referencia a las causas imperiosas de interés general, ni se da cumplimiento a los trámites precisos para su aplicación, constituyéndose en una alternativa a lo dispuesto en la Ley Estatal, al configurar un supuesto en términos abiertos e indeterminados que está lejos de asegurar el respeto a las normas básicas del Estado: el precepto autoriza cualquier medida correctora o compensatoria mediante la apreciación de «razones de interés público y prioritario» por parte del «órgano ambiental» con el solo soporte de «informes técnicos oportunos».

B) REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA

El Decreto del Gobierno de Canarias 103/2010, de 29 de julio, regula determinados aspectos de la gestión y administración de las Reservas de la Biosfera en Canarias, crea la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, su Consejo de Coordinación así como el Reglamento de organización y funcionamiento del mismo.

Según su preámbulo, su finalidad es la de reforzar el vínculo existente entre las distintas Reservas de la Biosfera de la Comunidad Autónoma de Canarias, contribuyendo a mejorar el desarrollo y la cooperación entre ellas para lograr maximizar la consecución de sus objetivos. Para lograr este objetivo regula las siguientes cuestiones:

— En primer término, establece un órgano gestor en cada Reserva, como responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas. En dicho órgano estará representada la Administración autonómica, la insular y la municipal del territorio a la que se extienda cada Reserva de la Biosfera, así como los sectores económicos y sociales locales afectados por la existencia de la Reserva.

— Por otro lado, se dispone un contenido uniforme para cada uno de los Reglamentos que regulen dichos órganos, de tal manera que el mismo debe contemplar los

siguientes aspectos: las estrategias específicas para el logro de los objetivos de la reserva, su correspondiente programa de gestión, así como el sistema de indicadores que permita valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa Man and the Biosphere (MaB).

— Crea la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, comprensiva de la totalidad de las Reservas declaradas en Canarias, con el objetivo de establecer un nodo de innovación, de aporte de nuevas ideas y proyectos, de aprovechamiento de sinergias en los distintos ámbitos competenciales y cooperación para la promoción de proyectos de interés mutuo, actuando como un vector de utilidad pública para la promoción y mejora permanente de las estrategias de sostenibilidad en el conjunto de áreas declaradas Reservas de la Biosfera por la UNESCO.

— Finalmente, establece el Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera como órgano colegiado de asesoramiento, de coordinación y de representación de las Reservas de la Biosfera, responsable de impulsar y propiciar el funcionamiento de las Reservas de la Biosfera de Canarias, orientado al desarrollo sostenible y respeto a los valores medioambientales, socioculturales e identitarios.

C) LA PROTECCIÓN DE LOS LUGARES DE INTERÉS COMUNITARIO DE LA DIRECTIVA SOBRE HÁBITATS

El Decreto del Gobierno de Canarias 174/2009, de 29 de diciembre, declara las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en Canarias, así como aquellas medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos espacios.

Esta norma viene a dar cumplimiento parcial a lo dispuesto en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales, y más concretamente a la Decisión 2002/11/CE de la Comisión, de 28 de diciembre (DOCE núm. L 5, de 9 enero 2002), por la que se aprobó la lista de los lugares de importancia comunitaria de la región macaronésica, posteriormente ampliada a través de la Decisión 2008/95/CE de la Comisión, de 25 de enero (DOUE núm. L 31, de 5 febrero 2008).

Conviene recordar que el artículo 4.4 de la Directiva 92/43 dispone que una vez elegido un lugar de importancia comunitaria, éste deberá ser declarado zona especial de conservación en el plazo máximo de seis años. Pues bien, el presente Decreto tiene por objeto aprobar la relación de las Zonas Especiales de Conservación integrantes de la Red Natura 2000 en Canarias y establecer nuevas medidas para el mantenimiento en un estado de conservación favorable de estos espacios naturales, además de las que ya resultan de aplicación de acuerdo con la normativa autonómica vigente.

Al respecto, cabe señalar que las Zonas Especiales de Conservación terrestres declaradas por este Decreto coinciden en un 89% con los Espacios Naturales Protegidos previstos 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.

Para aquellos Lugares de Importancia Comunitaria que no coinciden geográficamente con Espacios Naturales Protegidos de la Red Canaria, el Decreto prevé dotarlos de disposiciones específicas de conservación, siguiendo las premisas del artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en consonancia con los artículos 4 y 6 (1) y (2) de la Directiva 92/43/CEE.

Con ello se viene a dar respuesta a la demanda de la Comisión contra España, cuyo anuncio fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 1 de mayo de 2010, al no haber adoptado y aplicado las medidas apropiadas de conservación, así como un régimen de protección que evite el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas de las especies, garantizando la protección legal de las zonas especiales de conservación correspondientes a los lugares mencionados en la Decisión 2002/11/CE situados en el territorio español, de conformidad con los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE. Para la Comisión no bastaba con la declaración de las Zonas de Especial Conservación, sino que, en el mismo plazo, se debían haber adoptado las medidas de protección necesarias para evitar el deterioro de los hábitats y las perturbaciones significativas de las especies, cosa que no se había llevado a cabo y que es lo que motiva el expediente abierto a España.

En relación a la Red Natura 2000, ha de tenerse presente que el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino aprobó a finales de 2009 la Orden por la que se declaran ZEC los Lugares de Importancia Comunitaria marinos y marítimo terrestres de la región Macaronésica de la Red Natura 2000 (BOE de 31 de diciembre de 2009).

3. ORGANIZACIÓN

Por Decreto 185/2010, de 23 de octubre, del Presidente, se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, con motivo de la ruptura del pacto de gobierno que mantenían Coalición Canaria y el Partido Popular. Por lo que interesa en este momento, se crea una nueva Consejería, denominada ahora de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, y que asume, además de las competencias que ya tenía, esto es, las de ordenación del territorio y medio ambiente, las correspondientes a Agricultura, Ganadería y Pesca.

La nueva Consejería viene regulada en el Decreto 147/2010, de 25 de octubre. De acuerdo con su artículo 5 viene a tener la siguiente estructura:

— Cuatro Viceconsejerías: a) Agricultura y Ganadería; b) Pesca; c) Medio Ambiente; d) Ordenación Territorial.

— En cuanto a la organización correspondiente a Medio Ambiente, de la Viceconsejería de Medio Ambiente depende la Dirección General de Protección de la Na-

turaleza, mientras que de la Viceconsejería de Ordenación Territorial depende la Dirección General de Ordenación del Territorio.

Finalmente, está adscrita a la Consejería la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

4. EJECUCIÓN

A) PRESUPUESTOS

Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2010 tienen una estructura diferente a los anteriores, no detallando por programas las cantidades destinadas a los mismos. En este sentido, refiriéndonos a lo que es gasto en inversión, cabe destacar las siguientes cifras:

— Apoyo a la modernización de la gestión y del planeamiento prevé una inversión (Capítulo VI), de algo más de 7 millones de euros,

— Dentro de este mismo programa, las transferencias previstas (capítulo VII), son de un millón doscientos mil euros destinados a los Ayuntamientos y sus organismos autónomos.

— El programa relativo a la coordinación y planificación ambiental prevé una inversión directa de 670.000 euros, lo que supone una reducción de casi el cincuenta por ciento respecto del presupuesto anterior.

— El programa de biodiversidad prevé una inversión de 1.022.454 de euros.

— El Programa del medio natural prevé una inversión de algo más de 10 millones de euros, lo que supone 5 millones menos que el año anterior.

— Finalmente, el programa relativo a la calidad ambiental prevé una inversión de algo más de 11 millones de euros, lo que supone una reducción de dos millones de Euros respecto del año anterior.

Respecto de los Presupuestos del año 2010 cabe reseñar dos cuestiones: en primer lugar, que los programas son bastante continuistas con respecto a los años anteriores; en segundo término, se nota una cierta reducción en las cifras concretas, producto de los necesarios recortes provocados por la crisis y la necesidad de recortar gastos en todas las Administraciones Públicas.

B) PLANIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La situación del planeamiento relativo a las distintas figuras de protección es la siguiente:

— Gran Canaria: de los 33 espacios protegidos que tiene declarados, hay 29 documentos de planificación aprobados definitivamente, lo que representa el 87,87%.

— Tenerife: de los 42 espacios protegidos cuentan con documento de planificación 37 (88%).

— La Palma: de los 19 espacios protegidos de la isla, 17 cuentan con documento de planificación (89,47%).

— Lanzarote: esta isla cuenta con 10 documentos aprobados definitivamente (83,33%).

— La Gomera: hay ya 15 documentos aprobados definitivamente (93,75%).

— Fuerteventura y El Hierro tienen aprobados la totalidad de los instrumentos de ordenación.

Los Instrumentos de Ordenación aprobados antes de 1999, deben adaptarse al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias; adaptación que tiene como novedad importante la inclusión no sólo de determinaciones propiamente ambientales, sino que éstas llegan hasta la propia clasificación del suelo y la determinación de sus usos, esto es, incluye los contenidos propios de la ordenación urbanística. Eso supone que culmina la ordenación del espacio, sin que el Plan General de Ordenación pueda incluir determinación alguna relativa al mismo.

Durante este período se han aprobado las normas y planes de protección relativos a los siguientes espacios naturales protegidos: Monumento Natural de Montaña Colorada, Monumento Natural de La Fortaleza, Monumento Natural de Caldera del Rey, Parque Natural de Cumbre Vieja, Monumento Natural del Risco de La Concepción, Paisaje Protegido de Las Lagunetas, Paisaje Protegido de Los Acantilados de La Cullata, Reserva Natural Integral de Inagua, Paisaje Protegido de Tafira, Paisaje Protegido de Las Cumbres y, finalmente, Monumento Natural de la Montaña de Tindaya, Sitio de Interés Científico del Acantilado de La Hondura, Paisaje Protegido de Rambla de Castro, Parque Natural de Majona. Paisaje Protegido de Ventejís. Paisaje Protegido La Geria. Paisaje Protegido de La Isleta.

En esta materia, hay que destacar las normas relativas al Monumento Natural de Tindaya, ya que, en la misma se contiene la legitimación para llevar a cabo el Proyecto Monumental ideado por el escultor Eduardo Chillida, que ha sido objeto de una larga controversia. Dicho proyecto consiste en horadar en la montaña un cubo de aproximadamente 50x50x50, con dos aberturas que llegan hasta la cima y que permiten la entrada de la luz del sol.

El Proyecto consiste en la extracción de piedra, elemento este que si nos atuviéramos al concepto de Monumento Natural es precisamente el elemento protegido en un monumento natural. Sin embargo, esto no aparece así en dichas normas. Efectivamente, aunque la definición de la Ley es clara ya que establece de forma taxativa que se declararán Monumentos naturales «las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un especial interés por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos», sin em-

bargo, las Normas de Conservación ahora aprobadas permiten la extracción de piedra destinada exclusivamente a la realización de dicho Proyecto Monumental.

Con todo, quizás el elemento más discutible sea la necesidad de llevar a cabo una obra de verdadera ingeniería civil dentro de la Montaña para dar soporte a la cavidad que constituye el Proyecto ideado por Chillida. Sin embargo, en el año 2006, con ocasión de la aprobación de las primeras normas relativas a este espacio, y respecto de esta misma cuestión, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 9 de febrero de 2006, vino a afirmar que según el Proyecto Fénix y la Memoria elaborada durante la tramitación de la nueva Ley de Espacios Naturales, la Montaña de Tindaya estaba protegida «por su valor paisajístico diferenciado por su gran belleza estética, morfológica y cromatismo, visible desde múltiples puntos del norte de la isla, por su valor geológico dada la estructura geomorfológica, y por su valor cultural y arqueológica ya que cerca de su cima se pueden apreciar grabados podiformes que constituyen manifestaciones del arte rupestre declaradas Bien de Interés Cultural por la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español. También tiene plantas desaparecidas en los alrededores», por lo 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, su aspecto externo, incluida la flora y los motivos rupestres también protegidos». Como se puede observar, el Tribunal no entiende que el elemento protegido sea la gea, sino sólo el paisaje y, en consecuencia, permite la extracción minera en su interior.

Con todo, el debate puede volver a reabrirse ya que la Directriz de Ordenación General 34.2, contenida en 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, determina que «no se permitirá la actividad extractiva en las playas, barrancos y espacios naturales protegidos, excepto por razones justificadas de índole ambiental y en los casos en que expresamente admita tal actividad el planeamiento a que se refiere el número anterior».

En el expediente constan informes en el sentido de que la realización del Proyecto Monumental no está afectada por esta norma, ya que no se trata propiamente de una extracción minera. Sin embargo, eso contradice lo que estableció la propia Administración autonómica en el año 1997, en las primeras normas de conservación que sí afirmaba que se trataba de una extracción minera.

C) PLANES TERRITORIALES CON INCIDENCIA AMBIENTAL

La incidencia de terminados Planes de Ordenación Territorial en el medio ambiente hace preciso referirse a ellos, destacando que dichos planes suelen tener un ámbito insular, lo que pone de manifiesto la importancia de los Cabildos Insulares, como órganos de Gobierno de cada una de las islas, en el diseño de la política territorial y también ambiental. Expondremos tres ejemplos:

— Plan Territorial Especial de Ordenación de Residuos de la isla de Tenerife (acuerdo plenario Cabildo 30 abril 2010, BOC de 21 mayo 2010), desarrollado al amparo de la Ley 1/1999, de 19 de enero, pero con la forma de PTE establecida por el Texto Refundido.

— Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de Tenerife (acuerdo plenario Cabildo 26 noviembre 2010, BOC de 28 diciembre 2010), formulado en desarrollo del PIO de Tenerife. Es el primer plan específico de paisaje aprobado en Canarias. El primero formulado (pero no aprobado) fueron las Directrices de Ordenación del Paisaje, pasaron la fase de avance y el documento para aprobación inicial está ultimado desde 2007, sin que haya visto la luz.

— Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de La Palma (Decreto 120/2010 de 2.9, BOC de 13 septiembre 2010). Una peculiaridad de este Plan es que, de conformidad con el apartado 3 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/2009, tiene carácter de plan de ordenación de recursos naturales, algo que hasta ahora estaba reservado a los Planes Insulares de Ordenación de carácter general, no sectorial como éste. Sin embargo, la previsión contenida en este Plan Territorial Especial de un campo de golf en un Espacio Natural Protegido, como es el Paisaje Protegido de Tamanca, hizo necesaria la previsión de la mencionada Ley para poder dar cobertura a esta parte del Plan.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

A) DECLARACIÓN DE ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 23 de julio de 2010, desestima un recurso presentado contra el Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 17 de octubre de 2006, relativo a la aprobación de la propuesta de nuevas áreas para su designación como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS).

Dos son las cuestiones principales que aborda la sentencia.

Por un lado, la clasificación, categorización o calificación previa de determinado ámbito espacial no resulta determinante para su designación como Zona de Especial Protección de Aves. La sentencia recuerda que las Zonas de Especial Protección de Aves, forman parte de la Red Natura 2000, en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, de Conservación de las Aves Silvestres, y por las Zonas de Especial Conservación (ZEC). En este sentido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas deja claro que los artículos 3 y 4 de la Directiva obligan a los Estados miembros a preservar, mantener y restablecer los habitats en tanto que tales, debido a su valor ecológico. Por tanto, el objetivo de la Directiva, esto es, la obligación de garantizar una diversidad y una superficie suficiente de hábitats no puede verse condicionada por la clasificación, categorización, calificación y régimen de usos del suelo en el planea-

miento vigente como parece desprenderse de la tesis propuesta por la parte actora». Para el Tribunal, la conclusión es clara: «no constituyen obstáculo o impedimento a la declaración del área como ZEPA en cuanto no excluyen la obligación del Estado (y de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al reparto interno de competencias) de tomar las medidas necesarias para la conservación de las especies enumeradas en el Anexo 1º de la Directiva y de las especies migratorias».

En segundo término, se alegaba la falta de justificación de la declaración. En este sentido, la Sentencia establece que «la propuesta de ZEPA se realizó sobre espacios previamente declarados como «Áreas importantes para las aves» (IBAS) por la Comisión Europea en base a los datos recogidos en los Inventarios realizados por la SEOBird/life en 1989 (IBA 89) y 1998 (IBA 98)». Para llegar a tal conclusión, recuerda que la comunicación de la Comisión al Reino de España se basaba en la lista de áreas importantes para las aves (IBAS) no designadas como ZEPAS en España, o parcialmente designadas, confeccionadas dichas listas a partir de los datos recogidos en los Inventarios IBA 89 e IBA 98 de la SEOBird/life, y que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dejado claro que el inventario IBA, pese a no ser vinculante, puede ser utilizado, por su valor científico reconocido, como base de referencia para la definición de los territorios más adecuados que deben ser clasificados como ZEPA en cumplimiento del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE.

B) SENTENCIAS REFERIDAS AL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL DE JANDÍA

Se trata de dos sentencias de 3 de septiembre de 2010.

La primera, Sentencia 153/2010, resuelve un problema que puede tener cierta trascendencia y que deriva de la utilización de una cartografía diferente en el momento de la declaración del espacio natural protegido (1987) y la que se utiliza en el momento de elaborar el Plan.

La Sentencia comienza dando la razón al recurrente en el sentido de que «en la interpretación de las determinaciones del planeamiento, y para los casos de contradicción insalvable, prevalece lo escrito sobre la documentación gráfica tal y como ha puesto de relieve reiterada jurisprudencia». Ahora bien, matiza, dicha «jurisprudencia se refiere a las situaciones de contradicción en la interpretación y aplicación de las determinaciones del Plan, escritas o gráficas. Sin embargo, «lo que aquí pretende la parte es, en realidad, una redelimitación del Plan Rector, esto es, una definición del ámbito espacial que alcanza dicho Plan», lo cual no procede ya que «dicho ámbito aparece en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias que lo describe literalmente, sin perjuicio de que vaya acompañada tal descripción con la representación gráfica».

Por tanto, concluye, en lo relativo a la interpretación de los límites del Parque por conflicto entre lenguaje escrito y representación gráfica «tendrá que ser objeto de respuesta en cada caso concreto», de tal manera que «el propio planificador, en la res-

puesta a una de las alegaciones de la parte, remite a la práctica de un deslinde». Ahora bien, «en ningún caso la utilización de una determinada cartografía en la elaboración del Plan Rector es causa de anulación de su documentación gráfica, ni es motivo para que hubieran sido estimadas las alegaciones de las entidades aquí recurrentes en el curso de la formulación del instrumento de ordenación».

La Sentencia 156/2010 de la misma fecha, resuelve diversas impugnaciones relativas a la zonificación y al régimen de usos.

En cuanto a la zonificación, lo que viene a decir la Resolución judicial es que resulta necesario que la Administración justifique en el Plan su decisión, ya que se trata, en todo caso, de una decisión discrecional. Pues bien, después de estudiar los textos del Plan el Tribunal concluye que «Fueron, en definitiva, las características naturales de los terrenos (no negadas por la mercantil recurrente en la instancia al no solicitar prueba pericial o de otro tipo para desvirtuar el valor natural de los terrenos apreciado por la Administración), las que determinaron la zonificación llevada a cabo por el PRUG de terrenos cuya inclusión en ese ámbito espacial viene determinado por ley». Para anular dichas determinaciones hubiera sido necesario que se justificara mínimamente que la decisión del planificador había sido errónea, arbitraria o carente de lógica en cuanto a la zonificación, bien en lo que respecta al suelo del que es propietario, bien en general en cuanto a las demás zonas establecidas cada una de las cuales viene justificada en el documento normativo».

C) RECUPERACIÓN DE LA POSESIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La Sentencia del TSJC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera, Santa Cruz de Tenerife), de 21 de diciembre de 2009, se pronuncia sobre la recuperación, por parte de la Administración, de un área del dominio público marítimo-terrestre que, hasta ese momento, ocupaba el recurrente mediante tres construcciones, ubicadas en el lugar de Los Cuarteles, en el término municipal de Breña Baja (Isla de La Palma). Aparte de los aspectos formales a los que se refiere la resolución comentada, es de interés referirse a la argumentación que el Tribunal desarrolla para justificar la recuperación de la posesión del área controvertida por parte de la Administración.

A partir de la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 25 de octubre de 2000), de acuerdo con la cual, en aplicación del artículo 6.3 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas, la Administración podría realizar el deslinde respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. De acuerdo con ello, se anularon los dos actos recurridos, en la medida en que no reconocían al recurrente la aplicación, en relación con el terreno afectado de la disposición citada de la Ley de Costas de 1969.

Sin embargo, la sentencia mencionada se refería a actos previos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. De acuerdo con la nueva legislación en la

materia, el recurrente no puede ser reconocido en ningún caso como propietario del área afectada del dominio público marítimo-terrestre, pasando a ejercer la posesión de la misma en régimen concesional, sin que, de acuerdo con la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional en esta materia, pudiera entenderse que hubiera habido expropiación sin indemnización.

En esta materia resulta interesante también la Sentencia de la sala de Santa Cruz de Tenerife de 13 de enero de 2009, en la que se diferencia entre la recuperación del dominio público marítimo-terrestre, y la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres. En relación a esta última señala que aunque es atribuida a la Administración del Estado por el art. 110.c) de la vigente Ley de Costas, «se ha cuidado, no obstante, de matizarla la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, que, con ocasión de analizar los arts. 90 y 91 de la Ley de Costas, señala: «siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente, habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atenta contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso».

Sin embargo, cuando, como en el caso que analiza, se trata de una actuación encaminada a la recuperación del dominio público marítimo-terrestre, «actividad de todo punto ajena al seguimiento de cualquier expediente sancionador que pueda instruirse para la protección de las zonas de servidumbre de protección y de influencia, es inquestionable la competencia de la Administración del Estado y no de la Comunidad Autónoma para dictar los pronunciamientos que se recogen en el acto impugnado, propios, insistimos, de la recuperación del dominio marítimo-terrestre y no de un procedimiento sancionador».

D) CONSTRUCCIONES EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia del TSJC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección segunda, Santa Cruz de Tenerife), de 28 de enero de 2010, se pronuncia en relación con la sanción administrativa impuesta por la construcción de un invernadero en la Reserva Natural Especial del Barranco del Infierno. El Tribunal, después de determinar que, efectivamente, la construcción se encuentra dentro del espacio natural protegido, de lo que se deriva, directamente, la corrección de la orden de restauración, examina el transcurso del plazo de prescripción. En este sentido, comprueba que el invernadero en cuestión fue construido en 2003, de modo que no ha transcurrido el plazo de prescripción. Es destacable la utilización de una ortofoto del espacio como material probatorio para determinar la existencia de la construcción infractora, así como el rechazo de los documentos privados que aportaba el recurrente para justificar que la

construcción era más antigua y, en consecuencia, la infracción, calificada de muy grave, había prescrito.

E) EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La Sentencia del TSJC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera, Las Palmas de Gran Canaria), de 15 de enero de 2010, se pronuncia en relación con la denegación, por parte de la Administración, de una solicitud de concesión directa de explotación de recursos mineros en Güímar. La desestimación, por parte Viceconsejero de Industria y Nuevas Tecnologías del Gobierno de Canarias, se justificaba, según la Administración, en base a la existencia de una declaración de impacto ecológico desfavorable y vinculante, emitida por Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

En relación con la evaluación de impacto se subraya que es aquel que la discute a quien compete la carga de la prueba para desvirtuarla. Ante la absoluta inactividad del recurrente en este sentido, el Tribunal señala que no pueden «prevalecer las opiniones subjetivas del recurrente frente a los informes que soportan la declaración de impacto ambiental, que gozan de presunción de acierto al ser elaborados por técnicos de la Administración cuya imparcialidad se supone». En definitiva, aunque es posible discutir el contenido de una evaluación de impacto ambiental, hay que destruir la presunción de veracidad de sus conclusiones.

6. PROBLEMAS

A) ESTADO DEL MEDIO AMBIENTE

Las Islas Canarias poseen un elevado grado de protección con un total de 142 espacios protegidos, 177 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y 43 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Algunos de estos elementos de protección se solapan de forma que aproximadamente el 89% de las ZEC se ubican en Espacios Naturales Protegidos, y algunas ZEPA se ubican en ZEC.

En su informe relativo al año 2010, el Consejo Económico y Social de Canarias comenta que «Toda esta riqueza natural genera un bienestar social escasamente evaluado e internalizado en el proceso productivo. En cuanto al uso recreativo que genera esta biodiversidad sólo en el caso de los Parques Nacionales es posible conocer de forma aproximada el número de visitantes, que ha crecido espectacularmente desde 1989 (tabla 5.11). Asistimos a una intensificación del flujo de visitantes en todos los Parque Nacionales». En nuestra opinión, esto denota que existe una profunda divergencia entre los valores naturales de Canarias y las principales variables del proceso productivo en las islas.

En este sentido, coincidimos, en parte, con el diagnóstico que hace el mencionado Consejo Económico y Social. Según el mismo, «el primer obstáculo con el que tropieza la ordenación y conservación de los recursos naturales *es la elevada densidad demográfica,*

la aglomeración y la actividad económica en torno a la que se concentra esta población centrada fundamentalmente en la actividad de construcción, los servicios y la actividad turística.

Sin embargo, no parece que la población, que, sin duda, resulta un factor a tener en cuenta, sea el factor más determinante. Hay que considerar que ha sido más bien el patrón de la distribución de la población en el Archipiélago condicionado por la dinámica económica, el que ha derivado en la coexistencia de zonas con una elevada densidad demográfica y zonas de baja densidad.

Además, hay que tener en cuenta dos factores más: la actividad turística, que ha provocado la concentración de la población en determinadas áreas y, por otra parte, la ampliación de la red viaria del Archipiélago que ha propiciado que en torno a los núcleos urbanos principales se generen nuevos núcleos residenciales, productivos y comerciales no jerarquizados.

Los impactos ambientales que genera la propia actividad humana, y asociado a ella la actividad productiva, afectan a los suelos, al agua y a la energía.

Suelo

En cuanto al suelo, los principales impactos se traducen en erosión, fertilización, salinización y mineralización, entre otros. Por otra parte, Canarias sigue situada a la cabeza de las comunidades autónomas con un mayor empleo de productos fitosanitarios por hectárea, seguida a gran distancia de Cantabria, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana y País Vasco.

Residuos

En relación a los Residuos, los residuos sólidos urbanos, los datos muestran una mayor producción per cápita de residuos en España con respecto a la media europea. En cuanto a Canarias, está por encima de la media nacional en cuanto a la cantidad de residuos per cápita durante todo el periodo considerado, aunque para el año 2007 la diferencia es inapreciable.

En relación a los Residuos Sólidos Urbanos-papel y cartón, Canarias se encuentra entre las comunidades autónomas donde se produce una mayor generación de residuos per cápita en los últimos años (2002-2007). Por último, la recogida de papel y cartón es creciente en los últimos años, y la del vidrio parece mantenerse bastante estable.

La media española en cuanto a viviendas cuyos residentes depositan el vidrio en su punto específico de recogida alcanza el 75,3 por ciento. En Canarias ese porcentaje está en el 49 por ciento, y por tanto, por debajo de la media española. En cuanto a los residuos procedentes del papel y cartón, la media española se sitúa en el 74,5 por ciento. En Canarias la media es del 42 por ciento.

Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

La Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones totales medias durante el periodo 2008-2012 en un 8% respecto de las de 1990. No obstante, a cada país se le otorgó un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales según el principio de «reparto de la carga». Pues bien, España no ha cumplido lo pactado por cuanto sus emisiones han superado el 15% de incremento asignado por la Comunidad.

Canarias cuenta con el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero correspondiente al ejercicio 2005. Pues bien, del mismo se desprende que las Islas se encuentran entre las regiones con mayor crecimiento de las emisiones de CO₂ equivalentes en el periodo 1990-2006, aunque su peso relativo en el total de emisiones del Estado es bajo. En el caso de Canarias, concurren varios factores que explican este crecimiento tan espectacular de los GEI en los últimos años. Por un lado, la fragmentación territorial obliga a un mayor uso del transporte. Por otro, el peso de la actividad turística condiciona de manera importante la reducción de las emisiones en muchos ámbitos (aviación, residuos, electricidad, agua, etc.).

En cuanto a las emisiones por actividad económica, en Canarias la actividad que mayor peso tiene en la emisión de gases de efecto invernadero es la generación de energía seguida a distancia de la agricultura y los residuos.

B) CONFLICTOS

Sin perjuicio de otros conflictos ambientales, sin duda, 2010 es el año de la lucha contra el nuevo catálogo de Especies Protegidas de Canarias, que, como ya se ha dejado constancia, viene marcada por la aprobación de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, y que viene a sustituir al Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se creaba el Catálogo de Especies Amenazadas y la Orden de 13 de julio de 2005, por la que se establecían los criterios que habían de regir la evaluación de especies de la flora y la fauna amenazadas.

Lo primero que conviene resaltar es, precisamente, la elevación del rango del Catálogo. Así, es general la crítica a las leyes singulares, esto es, aquellas que no sólo llevan a cabo una regulación general de una determinada materia, sino que incluyen la determinación concreta, como es el caso, en relación a los anexos de la Ley que comentamos, que contienen las listas de las especies protegidas, cuestión que sería suficiente regular por Decreto. Como en otras ocasiones en las que esto se hace así, por ejemplo, las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos, lo que se pretende es blindar a la norma de los recursos contencioso-administrativos.

Y, en este caso, este tema es claro, ya que hay un conflicto previo, relativo a la protección de los sebedales de Granadilla, en la Isla de Tenerife, que, como se dejó constancia en el Observatorio del año pasado, ha dado lugar incluso a la suspensión de las obras de un puerto que afectaba a una población de dicho lugar, y que la descatalo-

gación del mismo dio lugar a la suspensión de la misma y, consiguientemente, de las obras por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

En segundo término, hay que señalar es que dicha Ley tiene su origen no en un proyecto de Ley del Gobierno, sino una Proposición de Ley presentada por uno de los grupos parlamentarios, el de Coalición Canaria, que lo apoya. Y ello, como fue denunciado en su día, para evitar cumplir con los mandatos de la Ley estatal que regula los derechos de acceso a la información, de participación. La fórmula seguida, la Proposición de Ley, no es la que mejor permite el ejercicio de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Así lo puso de manifiesto el propio Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 719/2009, de 10 de diciembre cuando señaló que «la fórmula seguida, la proposición de Ley, no es la mejor que permite el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación en una materia tan sensible y proclive a garantizar la efectividad de tales derechos como es el medio ambiente (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que transpone las Directivas europeas al respecto); y ello porque las garantías de participación establecidas en dicha Ley «se dirigen exclusivamente a las Administraciones Públicas, estando excluidas por razones obvias los Parlamentos o Cámaras Legislativas».

En segundo término, la proposición de Ley hubo de ser enmendada por el propio grupo parlamentario que había presentado la iniciativa, ya que, la inmensa mayoría de los grupos ambientales, la casi totalidad de la comunidad científica y el propio Consejo Consultivo, pusieron de manifiesto que las categorías establecidas en el proyecto presentado no se correspondían con las establecidas en el catálogo nacional.

Por otro lado, el Gobierno decía que la proposición se basaba en el documento de Evaluación de Especies de 2009, sin embargo, los grupos ambientales pusieron de manifiesto que eso no era así. Según ellos, haciendo un análisis detallado de la última propuesta de CC en comparación con dicha Evaluación 2009 (en la que supuestamente se basa), se descubre que entre ambos documentos, existen notorias diferencias.

El conflicto sigue en la actualidad, dirigiéndose los grupos ambientales en tres direcciones: solicitando del Gobierno de Canarias, que, de acuerdo con la propia Ley aprobada por el Parlamento, inicie los trámites para proteger aquellas especies que de acuerdo con la mencionada Evaluación de 2009 deben estar protegidas. En segundo lugar, solicitan al Ministerio de medio ambiente, rural y marino que presente un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. En este caso, el Gobierno inició los trámites que han culminado con un acuerdo de la comisión mixta en la que el Gobierno de España y el de Canarias llegan a un acuerdo para interpretar la ley y no presentar el recurso. Evidentemente, los Grupos han respondido acusando al Gobierno estatal de incumplir la Constitución. En tercer lugar, se han dirigido a la Comisión Europea denunciando la ley por incumplir la Directiva sobre los hábitats.

LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente:

Consejero: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez

Viceconsejería de Agricultura y Ganadería: Ilmo. Sr. D. Alonso Arroyo Hodgson

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural: Ilmo. Sr. D. Pedro Tomás Pino Pérez

Dirección General de Ganadería: Ilmo. Sr. D. Juan Pedro Dávila de León

Viceconsejería de Pesca: Imo. Sr. D. Manuel Fajardo Feo

Viceconsejería de Medio Ambiente: Imo. Sr. D. Cándido M. Padrón Padrón

Dirección General de Protección de la Naturaleza: Imo. Sr. D. Emilio Atiénzar Armas

Viceconsejería de Ordenación Territorial: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Pulido Rodríguez

Dirección General de Ordenación del Territorio: Ilmo. Sr. D. Jesús Romero Espeja

Secretaría General Técnica Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente: Ilmo. Sr. D. Pedro Gómez Jiménez

Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA): Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Moreno Moreno

Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (ICCA): Ima. Sra. Dña. Sulbey González González

Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural: Ilmo. Sr. D. Pedro Pacheco González.

