

# Canarias: la política ambiental cercada por el urbanismo turístico

---

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

## Sumario

	<i>Página</i>
1. Trayectoria y valoración general .....	386
2. Legislación .....	388
3. Organización .....	390
4. Ejecución .....	391
4.1. Programas y Proyectos previstos en los Presupuestos para el año 2008 .....	391
4.2. Planes y programas .....	393
4.2.1. Plan de Calidad del Aire de Canarias .....	393
4.2.2. Mapas estratégicos de Ruido .....	394
4.2.3. Sometimiento a información pública de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático .....	395
4.3. Ordenación de los espacios naturales protegidos y del territorio .....	395
5. Jurisprudencia ambiental .....	396
5.1. Sometimiento de la extracción de áridos del fondo marino a Evaluación de Impacto Ambiental. La extracción de áridos del fondo marino de Pasito Blanco, Maspalomas, Gran Canaria .....	396
5.2. Indemnizaciones por la moratoria turística y la falta de desarrollo de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular: el verdadero valor de la suspensión del desarrollo de los suelos turísticos. Sentencias del Tribunal Su-	

	<i>Página</i>
perior de Justicia de Canarias de 7 de marzo y de 22 de abril de 2008 .....	397
5.3. Indemnización por la pérdida de derechos urbanísticos derivados de la moratoria y de la declaración como Espacio Natural Protegido del Barranco de Veneguera. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de noviembre de 2008 .....	400
5.4. Anulación parcial de Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria por falta de Evaluación del Impacto Ambiental. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de 6 de octubre de 2008 .....	402
6. Problemas. Conflictos ambientales .....	406
6.1. Infraestructura portuaria de Granadilla .....	406
6.2. Crecimiento urbanístico del Turismo .....	409
7. Apéndice Informativo .....	411

\* \* \*

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

A la vista de la actividad de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de medio ambiente durante el año 2008 se puede plantear si existe realmente una política ambiental definida por el Gobierno Autonómico. Ciertamente toda actividad pública requiere un conjunto de ideas y proyectos que son los que articulan las medidas que se van tomando en materia de medio ambiente a lo largo del tiempo. Sin embargo, a la vista de lo realizado en el año 2008 lo que parece es que el Gobierno de Canarias ha adoptado como línea de política ambiental la de continuar con los proyectos ya iniciados y no tratar de introducir nuevos elementos que puedan complicar, según ellos, aún más la ya difícil gestión ambiental de Canarias.

Por ello, ha renunciado a dictar nuevas normas siendo en el campo de la política legislativa su objetivo el de simplificar la normativa existente, llegando incluso a plantearse el fundir, en lo posible, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y las Directrices de Ordenación General y del Turismo en un solo texto.

Por otro lado, la organización ambiental de la Comunidad Autónoma de Canarias desde el año 2007, con la existencia de una Agencia Canaria de Desarrollo Cambio Climático directamente dependiente de Presidencia del

Gobierno y una Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, ha provocado que haya alguna descoordinación en la actividad ambiental del Gobierno de Canarias. Descoordinación que es extensible a la actividad del resto de las consejerías del Gobierno de Canarias.

Otra de las características novedosas en la política ambiental del Gobierno de Canarias durante este año es la de la falta de consenso social y político. Se ha rechazado una iniciativa legislativa popular sobre contención del crecimiento turístico; se ha aprobado y está en tramitación un Proyecto de Ley sobre medidas urgentes en materia de ordenación territorial y para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo que no se ha consensado ni con los agentes sociales ni con los partidos de la oposición. Proyecto respecto del que, incluso, dentro del propio ejecutivo recibió críticas de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático, quien dijo de él que algunas de sus determinaciones «resultan inasumibles desde la perspectiva de un desarrollo territorial sostenible y, puntualmente, respecto de objetivos de la lucha contra el cambio climático».

Otra nota general de la política ambiental en Canarias es la persistencia en continuar con proyectos que vienen ya desde algunas legislaturas anteriores. Un buen ejemplo es del Monumento Monumental de Tindaya, del que se puede adelantar que ha recibido durante este año varias sentencias en el ámbito civil que dificultan enormemente su ejecución, entre ellas, una que obliga al Gobierno a pagar una elevada suma de dinero. Pese a ello, el Gobierno pretende seguir adelante con la ejecución del Proyecto. A este respecto, el propio Defensor del Pueblo ha solicitado al Gobierno un informe sobre este proyecto, solicitud en la que, entre otras cosas, señala: «Llama la atención que se pretenda realizar un proyecto “colosal”, consistente en el vaciado de una montaña, en un espacio protegido con la categoría de Monumento Natural, el cual representa un refugio de elementos relevantes a proteger en cuanto a la flora y fauna silvestres amenazadas, teniendo en cuenta que en el año 2006 el entorno de Tindaya ha sido designado como Zona de Especial Protección para las aves y se ha registrado la presencia de una planta, la cuernúa, sensible a la alteración de su hábitat e incluida en el catálogo de Especies Amenazadas de Canarias. Por lo que, vistos los antecedentes ambientales descritos, resulta complicado imaginar que la creación de un espacio a través de la extracción de material minero de la montaña no venga a suponer un peligro para la conservación de los valores naturales citados y culturales (217 grabados rupestres podomorfos declarados bienes de interés cultural por el artículo 40.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), así como para su normal y apacible contem-

plación, teniendo en cuenta que el proyecto contempla el vaciado de la montaña».

## 2. LEGISLACIÓN

Una de las líneas de la política del Gobierno nacido de las elecciones de 2007 es la de no crear nuevas normas. Antes al contrario, en el programa de dicho Gobierno se propone como uno de sus objetivos el de simplificar la normativa ambiental y territorial.

Ello conlleva una renuncia, incluso, a desarrollar la normativa básica estatal, así como a adaptar la normativa ya adoptada por la Comunidad Autónoma que ha quedado desplazada por la aprobación de nuevas normas comunitarias y estatales. No se puede olvidar que en los últimos años el Derecho comunitario y la legislación estatal han incorporado importantes normas que suponen cambios importantes en el Derecho ambiental. Por citar sólo algunos sectores, tenemos la legislación sobre la autorización ambiental integrada, la relativa a la evaluación de planes y programas, el ruido, la calidad del aire, las aguas continentales y costeras, y la modificación de la legislación acerca de la evaluación ambiental de proyectos. Pues bien, esta normativa requiere, en muchos casos, el correspondiente complemento por parte de la legislación autonómica; sin embargo, ninguna de ellas ha sido desarrollada por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Un ejemplo de falta de adaptación, es la relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental. La Ley autonómica en la materia es la Ley 11/1990, ahora modificada por la Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero. Dos cuestiones merecen destacarse de esta nueva Ley; por un lado, que no surge de la iniciativa del Gobierno, sino de una proposición de Ley de la oposición; por otro, que la modificación, aunque importante, sin embargo, no supone una verdadera adaptación de la normativa autonómica a las reformas llevadas a cabo en esta materia en la Comunidad Europea (Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997), y estatal (Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero).

Pues bien, es claro que estas nuevas normas suponen un cambio importante en la forma de determinar los proyectos sometidos a evaluación. Ello implica que todo lo que en la Ley autonómica no suponga una mayor protección respecto del Texto Refundido estatal, será de aplicación dicha norma.

Con ello, lo que se quiere poner de manifiesto es que la falta de adaptación a la normativa básica conlleva tanto para el particular como para la propia Administración la necesidad de buscar y decidir sobre la normativa aplicable, cosa que se evitaría si la norma autonómica estuviera adaptada a la estatal en los aspectos que se consideran de regulación mínima.

En cuanto a la Ley 4/2008 que reforma la Ley 11/1990, lo que introduce es la obligación de evaluar la alternativa cero, esto es, la no realización del proyecto, siempre que éste no desarrolle un plan o programa que ya haya sido sometido a evaluación de planes y programas conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril.

Tampoco hay normas reglamentarias reseñables, más allá de cierta actualización de la normativa de caza.

En este ámbito podemos sin embargo dejar constancia de dos recursos de inconstitucionalidad que el Gobierno de Canarias ha presentado contra leyes estatales. Se trata en ambos casos de conflictos en relación a la distribución de competencias sobre protección de espacios naturales en el medio marino. Sobre dichos recursos el Consejo Consultivo de Canarias emitió los dictámenes 52/2008, de 15 de febrero, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de Parques Nacionales, y el 389/2008, de 20 de octubre, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Los preceptos impugnados (el artículo 16.2 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 5/2007, y el artículo 36.1 de la Ley 42/2007), sólo reconocen a las Comunidades Autónomas competencias para la declaración o gestión de espacios naturales protegidos de su territorio y en las aguas marinas «cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del sistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente». Similar es el texto de la Ley 5/2007, en relación a la declaración de Parques Nacionales en el espacio marino, en el que también se exige la contigüidad ecológica para que el Estado pierda dicha competencia. En este sentido, el objeto de los recursos planteados es la limitación de la competencia autonómica a los supuestos de continuidad, de tal forma que lo que pretende el Gobierno de Canarias con el planteamiento de estos recursos es que dicha restricción desaparezca.

Sin embargo, y sin perjuicio del criterio del Tribunal Constitucional que en su día dictará Sentencia sobre estos recursos, sí se puede decir que, a la luz de la doctrina jurisprudencial dictada al respecto y, sobre todo, de la

contenida en la Sentencia 38/2002, de 14 de febrero, sobre el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, parece claro que el criterio de distribución de competencias seguido por ambas leyes se ajusta a la jurisprudencia constitucional. Efectivamente, la mencionada sentencia señala, «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial», y ello porque «de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural –gran parte de la vida marina– que se halla más necesitado de protección».

De ahí deduce la Sentencia dos consecuencias: «la primera, que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido; y, la segunda, que dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión. Prevalencia que cabe afirmar desde ahora sin perjuicio de la necesidad de colaboración a la que más adelante habremos de referirnos».

De seguir esta doctrina constitucional, no parece que los recursos vayan a tener una respuesta positiva por parte del Tribunal Constitucional.

### **3. ORGANIZACIÓN**

No ha habido modificaciones que reseñar en cuanto a la organización del medio ambiente en Canarias, ya que no hay cambios en la estructura administrativa. No obstante, merece comentar que la actual distribución de competencias, así como la falta de una adecuada coordinación dentro del Gobierno ha dado lugar a proyectos contradictorios entre sí; por ejemplo, ante la presentación del Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo presentado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha Contra el Cambio Climático, dependiente de la Presidencia del Gobierno emitió un informe poniendo de manifiesto su desacuerdo con muchas de las medidas incluidas en el mismo. La aprobación por el Consejo de Gobierno del Pro-

yecto de Ley casi en los mismos términos que el borrador informado por la Agencia provocó la dimisión de su Director.

## 4. EJECUCIÓN

### 4.1. PROGRAMAS Y PROYECTOS PREVISTOS EN LOS PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2008

En relación a los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2008, ha de tenerse en cuenta que no existe una única unidad administrativa que concentre todos los gastos relacionados con el Medio Ambiente, por lo que resulta preciso referirse a diferentes unidades de gastos.

Así, en primer término, y dependiente de la Presidencia del Gobierno, nos encontramos con la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha Contra el Cambio Climático, cuyo presupuesto global asciende a 866.095 Euros. Los proyectos que desarrolla la Agencia son tres: la promoción de Cursos de extensión universitaria, postgrado y formación de especialistas en desarrollo sostenible y cambio climático, las actuaciones directas en materia de desarrollo sostenible y cambio climático, y concursos escolares en materia de sostenibilidad y cambio climático.

En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, el montante total de gastos asciende a 141.284.952 Euros. Su distribución por capítulos es la siguiente:

Capítulo 1. Gastos de Personal: 16.419.719.

Capítulo 2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios: 4.850.527.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes: 49.710.833.

Capítulo 6. Inversiones Reales: 47.187.462.

Capítulo 7. Transferencias de Capital: 23.116.399.

Los principales programas a desarrollar por la Consejería, expresando la cuantía de las inversiones reales, son los siguientes:

a) *Disciplina urbanística y medioambiental.* Este Programa corresponde desarrollarlo a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. La memoria de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma refleja para el ejercicio 2008 un importante incremento de sus medios personales y materiales, pudiéndose destacar algunos de sus objetivos, como el de reforzar los equipos de comprobación e instrucción para mayor celeridad en la resolu-

ción de los expedientes, así como el de reforzar la vigilancia, inspección y disuasión, a través del empleo de medios aéreos.

b) *Ordenación del territorio y apoyo a la modernización y elaboración del planeamiento.* En relación a la planificación territorial y urbanística, el presupuesto se divide en dos programas. El primero tiene como objetivo principal el de complementar las necesidades de coordinación y seguimiento de los planes para su adaptación a la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y el DL 1/2000 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias. El segundo programa consiste en el apoyo por parte de la Dirección General de Urbanismo a las demás Administraciones públicas para continuar con el proceso de adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística, especialmente los Planes Generales de Ordenación, al marco legislativo vigente.

c) *Coordinación y planificación Medioambiental.* De acuerdo con la memoria de los Presupuestos, la finalidad de este programa es la de contribuir al desarrollo sostenible de las islas, compatibilizando las actividades humanas y el desarrollo económico con la protección adecuada del medio ambiente y su entorno. Además, corresponde también a este programa la ejecución de los Programas relativos a ruidos, prevención y corrección de impactos ambientales.

d) *Calidad Ambiental.* La Memoria de los Presupuestos configura el programa de Calidad Ambiental como un instrumento indispensable para prevenir y controlar los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente, contribuyendo a conseguir el objetivo general de desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma de Canarias. A este fin, el Programa desarrolla una serie de líneas de acción en los campos de la gestión de residuos y la lucha contra la contaminación del medio natural, ya sea de la atmósfera, de las aguas costeras o de los suelos.

e) *Biodiversidad.* El Programa de Biodiversidad desarrolla las actuaciones relativas a la política de recuperación y conservación de la Biodiversidad, y tiene como objetivos el de completar los Planes de Recuperación de Especies, así como redactar los Planes de Gestión de la Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS), y de los Lugares de Interés Comunitario (LICs), que integran la red de Zonas de Especial Conservación (ZECs). También relacionada con la gestión de especies se pretende continuar con la estrategia de reintroducción de las Especies Protegidas, fomentando la suscripción de convenios de colaboración con otros territorios, especialmente en las Zonas de la Macaronesia, donde se encuentran tales especies.

Otros proyectos incluidos en este programa se refieren al seguimiento ecológico de las especies marinas amenazadas así como a la adopción de medidas concretas de conservación, la puesta en marcha de una ambiciosa estrategia de vigilancia, especialmente en el litoral de Tenerife, Gran Canaria y La Gomera, y de actuaciones de coordinación en el control de especies exóticas introducidas en Canarias, evitando que puedan convertirse en invasoras capaces de degenerar en plaga. En este sentido, el objetivo es la elaboración del Plan Regional para el Control de Especies Exóticas, que permita coordinar la labor de los Cabildos Insulares y otras corporaciones locales con competencias en la materia.

f) *Medio Natural*. La conservación, mejora y recuperación del medio natural es el objetivo de este programa, que incluye, en particular, la recuperación de la cubierta vegetal y la ampliación de la superficie arbórea y arbusativa, contribuyendo a paliar las consecuencias del cambio climático, favoreciendo para ello la captación de CO<sub>2</sub>. Los objetivos de este programa son, entre otros, el de continuar con las acciones conducentes a delimitar claramente la propiedad pública, mediante el desarrollo del plan de deslindes y amojonamientos de los Montes de Utilidad Pública; abordar la actualización del estado de los de montes de consorciados de Canarias; ejecutar el Plan Canario de Restauración Hidrológico-Forestal, así como de acciones en materia de prevención y lucha contra incendios forestales, la mejora de pistas forestales, la conservación y mejora de la cubierta vegetal de los montes públicos y montes consorciados, las acciones para la restauración y mejora de ecosistemas y hábitats de interés, así como, finalmente, la creación y adecuación de infraestructuras de apoyo y canalización de actividades recreativas y uso público en espacios forestales.

## **4.2. PLANES Y PROGRAMAS**

### **4.2.1. Plan de Calidad del Aire de Canarias**

Según el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono, las Administraciones competentes deben aprobar planes de actuación que permitan alcanzar los valores límite en las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más de los contaminantes regulados superen su valor límite incrementado en el margen de tolerancia o, si éste no está establecido, el valor límite.

En cumplimiento de este mandato, la Viceconsejería de Medio Ambiente, a partir de los datos relativos a la evaluación de la calidad del aire ambiente en Canarias relativos a los años 2004, 2005 y 2006 procedió, como primera medida, a concretar las zonas en las que se había producido la superación de los valores límite en algunos de los contaminantes regulados, en concreto, en dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas. Y a partir de dicha delimitación, inició la elaboración del correspondiente Plan de actuación en materia de calidad del aire ambiente previstos en el Real Decreto antes mencionado.

Una vez elaborado, y tras los correspondientes trámites de participación ciudadana y consulta institucional, la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de 17 de diciembre de 2008 aprueba el Plan de Actuación de Calidad del Aire de la Comunidad Autónoma de Canarias. En cuanto a las zonas afectadas por el mismo, se encuentran las siguientes: la zona centro de Gran Canaria; la zona Sur-Oeste de la isla de Gran Canaria; la Zona de Santa Cruz de Tenerife y la Zona Sur de la Isla de Tenerife. En relación con las zonas que precisan por medidas por superación del valor objetivo a largo plazo, dichas zonas son la de Santa Cruz-La Laguna, y la del Sur, ambas de la Isla de Tenerife.

#### **4.2.2. Mapas estratégicos de Ruido**

La Orden de 30 de diciembre de 2008 del Consejero de Medio Ambiente y Política Territorial aprueba los mapas estratégicos de ruido de la Comunidad Autónoma de Canarias, que afectan a dos aglomeraciones con más de 250.000 habitantes (Las Palmas de Gran Canaria y la conformada por Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de La Laguna), así como a más de cuatrocientos kilómetros de carreteras con un tráfico que supera los seis millones de vehículos al año, repartidos entre las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, Tenerife y La Palma. Estos planes responden a los mandatos contenidos tanto en la normativa comunitaria (Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental) como en la legislación estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Real Decreto 1.513/2005, de 16 de diciembre, que desarrolla parcialmente la mencionada Ley 37/2003 en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental; y Real Decreto 1.367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la Ley 37/2003 en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones).

#### **4.2.3. Sometimiento a información pública de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático**

La Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático sometió a información pública la Estrategia Canaria de lucha contra el Cambio Climático. Dicho documento se estructura en las siguientes partes:

- Preámbulo
- Antecedentes
- Objetivos generales
- Plan de Mitigación 2008-2015
- Criterios para el plan de adaptación
- Información y sensibilización
- Investigación, desarrollo e innovación
- Seguimiento, evaluación y revisión de la estrategia

Dicho documento pone de manifiesto el notable incremento en la emisión de gases de efecto invernadero en Canarias, entre los años 1990 y 2005 período en el que dicho incremento represente más del 41 por ciento. Los mayores incrementos se concentran en los sectores de los desperdicios (un 151,4 por ciento) y el de la energía (42,1 por ciento).

Esta situación es la que hace que la mencionada Estrategia platee medidas de mitigación en relación a los siguientes sectores: energía, transporte, ordenación del territorio, turismo, industria y disolventes, agricultura y ganadería, uso del suelo y reforestación, residuos, fiscalidad, investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), contratación pública, educación y sensibilización, seguimiento, ámbito internacional y compensación emisiones cero 2015.

#### **4.3. ORDENACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y DEL TERRITORIO**

Al contrario de lo que ocurrió el año pasado, en el se que aprobaron un número importante de instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos, este año casi no hay ninguna aprobación definitiva; en cambio, sí se han producido algunos actos relativos a la tramitación de casi una docena de instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos de Canarias.

En este sentido, durante el año 2008 se han aprobado inicialmente las siguientes normas y planes de ordenación de los espacios naturales protegi-

dos: el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Corona Forestal (Tenerife), el Plan Especial del Paisaje Protegido de Orone, (La Gomera), las Normas de Conservación del Monumento Natural del Barranco de Fasnía y Güímar (municipios de Fasnía y Güímar), y las Normas de Conservación del Monumento Natural de Montaña Colorada que afecta a los términos municipales de Vilaflor y Granadilla de Abona, (Tenerife).

También han tenido aprobación inicial las modificaciones de algunos instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos en vigor: el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Corralejo (Fuerteventura), y del Plan Especial del Paisaje Protegido de Pino Santo (Gran Canaria).

En fase de Avance se encuentra la revisión de las Normas de Conservación del Monumento Natural de La Montaña de Tindaya, ubicado en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura).

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

### 5.1. SOMETIMIENTO DE LA EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS DEL FONDO MARINO A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. LA EXTRACCIÓN DE ÁRIDOS DEL FONDO MARINO DE PASITO BLANCO, MASPALOMAS, GRAN CANARIA

En los años noventa se produjo un conflicto ambiental por la intención de la Dirección General de Costas de extraer arena del fondo marino de Pasito Blanco en la Isla de Gran Canaria para la alimentación de la playa artificial de Amadores en la misma isla. Los grupos vecinales, ecologistas y otros colectivos, lo que solicitaban era que se llevara a cabo el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental previsto tanto en la normativa de costas como en la propia normativa de evaluación de impacto ambiental a cargo del Ministerio de Medio Ambiente. Por el contrario, los promotores y la Demarcación de Costas de Canarias sostenían que dicho procedimiento era innecesario ya que la Comunidad Autónoma no había puesto reparo ambiental alguno a dicha extracción.

El conflicto tuvo una vertiente judicial motivada por el recurso ante los Tribunal de los beneficiarios de dicha extracción contra la resolución por la que se denegaba dicha extracción. Dicha denegación viene determinada por la resolución del recurso de alzada interpuesto por asociaciones vecinales, ecologistas y comunidades de propietarios contra la resolución de la Demarcación de Costas de Canarias que había, inicialmente, aprobado dicha extracción.

Ya el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 18 de diciembre de 2002, rechazó dicho recurso, confirmando la resolución que denegaba dicha extracción. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2008, objeto del presente comentario, corrobora dicha resolución judicial.

La Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Canarias ya vino a establecer que al tratarse de una obra estatal relacionada con la gestión del dominio público marítimo-terrestre, «es el órgano de la misma Administración con competencia para la concesión de la autorización el encargado de emitir el correspondiente informe, sin perjuicio de cualesquiera otros que puedan recabarse de la Administración autonómica en ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente». Y ello porque, como señalaba la propia Sentencia, no se trataba «tan solo de un informe ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente en el ámbito territorial de Canarias, sino de un procedimiento evaluatorio para decidir, a la vista de la exposición técnica, sobre la procedencia de conceder o denegar la extracción y, en su caso, condiciones a las que se debe sujetar (necesidad de valorar antes de decidir), y es claro que no puede obviarse la competencia estatal en lo referente a la gestión del dominio público, sin que ello suponga desconocer la competencia autonómica en cuanto al medio ambiente en su ámbito territorial».

Confirmando los fundamentos de la Sentencia de instancia, el Tribunal Supremo resuelve que, efectivamente, es «la Administración del Estado la única competente para evaluar los efectos de la extracción de áridos sobre el dominio público marítimo terrestre, para lo que ha de contar con los informes de sus propios órganos competentes en materia de Medio Ambiente, sin perjuicio de que se pueda recabar, como en este caso ocurrió, un informe ambiental de la Administración de la Comunidad Autónoma con competencia para la gestión en materia de protección del medio ambiente».

En definitiva, esta Sentencia del Tribunal Supremo, viene a confirmar la competencia del órgano ambiental de la Administración General del Estado para evaluar las extracciones de áridos del dominio público marítimo terrestre.

## **5.2. INDEMNIZACIONES POR LA MORATORIA TURÍSTICA Y LA FALTA DE DESARROLLO DE LOS PLANES TERRITORIALES ESPECIALES DE ORDENACIÓN TURÍSTICA INSULAR: EL VERDADERO VALOR DE LA SUSPENSIÓN DEL DESARROLLO DE LOS SUELOS TURÍSTICOS. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS DE 7 DE MARZO Y DE 22 DE ABRIL DE 2008**

Como ya se ha hecho referencia en Observatorios anteriores, la Ley 19/

2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo tenía como uno de sus objetivos el ordenar los ritmos de crecimiento de la oferta turística en Canarias, para lo que la Directriz 27 del turismo establecía que cada tres años el Gobierno de Canarias debía enviar una comunicación al parlamento sobre la evolución del turismo en Canarias y que éste debía aprobar una Ley estableciendo el ritmo de crecimiento trienal de la oferta turística en las islas. En las disposiciones adicionales de dicha Ley se establece un ritmo de crecimiento de la oferta turística transitoria hasta que un Plan Territorial Especial de Ordenación Turística a elaborar por el respectivo Cabildos Insulares y a aprobar por el Gobierno de Canarias, estableciera los ritmos y los lugares en los que se debía llevar a cabo el crecimiento de la oferta turística en cada isla. Lo cierto es que transcurridos cuatro años desde la aprobación de dicha Ley, algunas islas, como la de Gran Canaria, todavía no contaba con dicho Plan.

Pues bien, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de marzo de 2008 destaca que las medidas contempladas en la Ley 19/2003 han resultado definitivas puesto que en la actualidad, «a punto de concluir el segundo trienio desde la aprobación de la mencionada Ley 19/2003, no se ha aprobado la expresada Ley indicada en la Directriz 27 del Turismo como tampoco se ha elevado comunicación alguna del Gobierno al Parlamento a los efectos expresados». Además respecto de la Isla de Gran Canaria ni siquiera «se ha aprobado el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular, que debió aprobarse inicialmente dentro del plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, de 14 de abril, según dispone al Disposición Adicional Primera 5<sup>a</sup> de la expresada Ley».

Partiendo de esta «inactividad, el incumplimiento de los plazos y la negligencia observada por la Administración encargada de revisar y confeccionar los distintos planes previstos en las normas», la Sentencia concluye que, efectivamente, se ha provocado un daño patrimonial a la empresa ya que se le ha impedido desarrollar su actividad; y ello, porque los instrumentos planificadores previstos en la mencionada Ley para dar salida a las actividades legítimas anteriormente ni «han sido elaborados, ni se han respetado las previsiones de revisión trienal, ni existe una mínima certeza sobre cuando efectivamente puedan cumplirse unas y otras».

Todo ello significa, de acuerdo con la Sentencia, que realmente el daño se ha producido no por las disposiciones de la Ley 19/2003, sino por la inactividad del Cabildo de Gran Canaria y del Gobierno de Canarias en cumplimentar los mandatos de la misma.

Sin embargo, la Sentencia destaca que realmente no hay una desclasificación del suelo, sino tan sólo una paralización en el legítimo desarrollo de las previsiones del planeamiento anteriormente aprobado; de acuerdo con ello, el Tribunal establece una forma específica para calcular el daño, que, en ningún caso, supone el abono de la diferencia entre el valor del suelo urbanizable y el valor del suelo rústico (como solicitaba la demanda), sino que aplica una fórmula consistente en la capitalización al tipo del 4,5 por ciento anual del valor de los aprovechamientos lucrativos de las referidas parcelas, con lo que la indemnización se reduce notablemente.

La segunda Sentencia, de 22 de abril de 2008, aborda un problema similar. En este caso se trata de un suelo apto para urbanizar con uso turístico que, en virtud de las disposiciones de reclasificación del suelo de la Ley 19/2003 no fue posible desarrollar. En este caso, el propietario solicita una indemnización que abarque la diferencia entre el valor de mercado de las plazas alojativas, con deducción de los costes de urbanización y el valor que correspondería al suelo si se considerase a estos efectos como suelo rústico, adicionando el valor de las inversiones realizadas en la gestión del planeamiento, lo que suma un total de 16.172.117 euros, que debería incrementarse al menos un 12 por ciento anual que es lo que se ha incrementado el valor del suelo en los últimos años.

En este caso, al igual que en el anterior, el Tribunal reconoce el derecho a obtener una indemnización, pero rebaja notablemente la cuantía de la misma. Según el demandante, la cuantía de la indemnización debería abarcar el valor del suelo como urbanizable, aún cuando ni siquiera tuviera aprobado el planeamiento de desarrollo, ya que, según sus argumentos, entiende que de acuerdo con el artículo 41.1 de la Ley 6/1998, «dejó de ser necesario tener aprobado el planeamiento de desarrollo para patrimonializar los derechos urbanísticos»:

Frente a esta pretensión, la Sentencia, apoyándose en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, resuelve que para que la modificación del planeamiento pueda dar lugar a la indemnización por el aprovechamiento urbanístico «es requisito imprescindible que el aprovechamiento se haya materializado en virtud de la aprobación definitiva de un instrumento idóneo que permita conocer cuál sea el que corresponde al propietario, del que se ve privado por esa modificación o revisión, para lo que resulta necesaria la aprobación definitiva del correspondiente Plan Parcial o equivalente, pues la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se concreta a través del pertinente instrumento que lo haga efectivo».

Aplicando dicha doctrina, la Sentencia únicamente reconoce el derecho a indemnizar a los recurrentes por la diferencia entre el precio efectivamente pagado por la compra de los terrenos y el valor del suelo una vez reclasificados éstos a rústicos, sin atender, tampoco en este supuesto, al valor de los aprovechamientos urbanísticos.

### **5.3. INDEMNIZACIÓN POR LA PÉRDIDA DE DERECHOS URBANÍSTICOS DERIVADOS DE LA MORATORIA Y DE LA DECLARACIÓN COMO ESPACIO NATURAL PROTEGIDO DEL BARRANCO DE VENEGUERA. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008**

La protección del Barranco de Veneguera en la Isla de Gran Canaria ha sido objeto de análisis en anteriores Observatorios. Para centrar el asunto, conviene recordar que ya desde los años setenta se ha intentado proteger uno de los lugares de mayor valor ambiental de la isla de Gran Canaria. Dichos terrenos, una parte de los cuales se dedicaron durante muchos años a la actividad agrícola, fueron embargados por el Banco Español de Crédito por el impago de unos créditos concedidos a la empresa que entonces explotaba dichos terrenos. El nuevo propietario logró, en la fase terminal de la dictadura, concretamente en 1973, que se aprobara una modificación de las normas subsidiarias del municipio de Mogán en las que se permitía una urbanización turística.

En 1977 la promotora presenta un Plan Parcial que prevé la construcción de 110.324 plazas hoteleras. Iniciada la etapa autonómica se aplica a este Plan parcial las previsiones de la Ley 3/1985, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, Ley que establecía en su artículo 2.1 que «Incoado expediente al amparo de la Ley 151/1975 de Espacios Naturales Protegidos, decidida la iniciación de la formación de un plan especial de naturaleza ambiental, se decretará de oficio a instancia de parte, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley al propietario, la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y de la edificación e ejercitados por particulares y empresas públicas o privadas aún cuando dichos actos estén amparados por licencia o autorización previa, otorgada de acuerdo con su legislación específica». Este precepto fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad y fue declarado ajustado a la Constitución por la Sentencia 148/1991; y ello porque se trataba de una potestad preordenada, no a controlar la legalidad de la actuación administrativa local, sino a la protección del medio ambiente, materia respecto a la cual la Comunidad Autónoma había asumido con plenitud su competencia. En este sentido, la Sentencia argumenta que «Ninguna razón aporta el Abogado del Estado que

induzca a pensar que el grado de intervención autonómica en los usos del suelo autorizados por las Corporaciones locales, en aquellos espacios o áreas que van a ser sometidos a un régimen especial de protección por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio y medio ambiente, vulnera el núcleo de la garantía institucional de la autonomía local».

Lo que realmente el Tribunal Constitucional anuló de este precepto no fue la posibilidad de suspender actos locales, sino la posterior revisión de oficio de dichos actos que la Ley atribuyó a la Administración autonómica y ello porque efectivamente, como señala la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional «La revisión estatal de actos locales definitivos en vía administrativa perció con la Constitución».

Retomando el hilo de la Sentencia, hay que señalar que la ejecución de dicho Plan pasa por diversas vicisitudes, de la que conviene resaltar la declaración de parte de los terrenos como Espacio Natural Protegido en 1987 y la consiguiente negociación de un nuevo planeamiento que conlleva la reducción a 20.000 de las camas previstas, que fueron objeto de un nuevo Plan Parcial aprobado en 1990. Reiniciadas las obras de urbanización, el Plan Insular de Gran Canaria, a la vista del incumplimiento del plan de etapas por la promotora, clasifica los terrenos como suelo rústico, y los incluye en las Áreas Insulares Protegidas, reclasificación que fue expresamente declarada legal por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003, pese a que en una Sentencia anterior, el mismo Tribunal Supremo había confirmado la declaración de nulidad del Plan Insular efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Vistos los antecedentes, hay que precisar que la Sentencia que comentamos, a la hora de resolver la cuestión planteada, tiene presente dos leyes; la Ley 6/2003, por la que declara Espacio Natural Protegido el Barranco de Veneguera, y la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo, norma a la que ya se ha hecho referencia en años anteriores en el Observatorio de Políticas Ambientales, y que, por lo que ahora interesa, produce la desclasificación de los suelos urbanizables turísticos en los que no se hubiera producido su desarrollo urbanístico.

El Tribunal estima que el Plan Parcial de 1990, al que se ha hecho referencia anteriormente, había quedado sin eficacia a raíz de la aplicación de la Ley 6/2001, que estableció la suspensión de la aprobación provisional de planes parciales para el desarrollo de urbanizaciones turísticas. Pese a ello, el Ayuntamiento de Mogán aprobó inicialmente un nuevo Plan Parcial en el

mes de febrero de 2003. Precisamente, la indemnización solicitada por los promotores y dueños de los terrenos se basaba en la vigencia de este Plan Parcial. Sin embargo, la Sentencia rechaza sus argumentos, ya que la aprobación inicial de dicho Plan había sido ya anulada por el propio Tribunal Superior de Justicia de Canarias mediante Sentencia de 3 de noviembre de 2006.

La Resolución judicial que se comenta reconoce al propietario una hipotética indemnización que consistiría en la diferencia entre el precio de compra del suelo y el valor de los terrenos una vez desclasificados. Sin embargo, el Tribunal termina por no otorgar indemnización alguna, ya que en la demanda no se hace referencia alguna a dichos valores ni se solicita indemnización por dicha diferencia. En este sentido, destaca que no existen datos que le permitan establecer indemnización alguna, ya que falta «la prueba de la existencia de un daño real y efectivo, y ello conlleva que la pretendida declaración de responsabilidad extracontractual sea rechazada sin más». En definitiva, al centrar la demanda su solicitud en la valoración del aprovechamiento urbanístico supuestamente perdido, sin hacer referencia a los valores de compra del suelo y del suelo rústico en que se reclasificó el suelo, el Tribunal se ve obligado a desestimar íntegramente su petición.

#### **5.4. ANULACIÓN PARCIAL DE PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE GRAN CANARIA POR FALTA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE 6 DE OCTUBRE DE 2008**

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de octubre de 2008 analiza la impugnación que la Federación Ecologista Canaria de algunas determinaciones del Plan Insular de Gran Canaria, concretamente las siguientes: a) la zonificación dada a determinadas zonas de la Vega de Gáldar. b) El artículo 152 de la Normativa del Plan, relativo a las siguientes Infraestructuras viarias: Actuación B.1.2. Corredor estructurante del Interior de Alta Capacidad Variante GC 1 entre Jinámar y el Aeropuerto, su ficha correspondiente y demás artículos concordantes de esta actuación. Actuación B.1.4. Corredor Viario Estructurante del Interior de Media Capacidad: Extensión Sur del Corredor Interior: Mejora de Accesibilidad entre Ingenio –Agüimes y Vecindario, su ficha correspondiente y demás artículos concordantes con esta actuación. Actuación A. 1. 4. Mejora de Accesibilidad entre Agaete y la Aldea de San Nicolás, su ficha correspondiente y demás artículos concordantes de esta actuación. c) El artículo 164, relativo a Puertos Deportivos-Turísticos de alta capacidad y concretamente el del Litoral de Bahía Feliz (Término municipal de San Bartolomé de Tirajana) (PTE 27) así como de todos los artículos que contengan determinaciones de esta infraestructura.

d) Los artículos 161. 6 y 162. 3 en lo relativo al Puerto de Arinaga, así como de todas las determinaciones relativas a dicho Puerto y todos los artículos que contengan determinaciones de esta infraestructura. e) Los artículos 142 y 143 relativos al Área de Interés Extractivo AIE-9 Banco de Arenas de Pasito Blanco (frente a la costa del término municipal de San Bartolomé de Tirajana, así como de todos los artículos que contengan determinaciones relativas a esta actuación).

La nulidad de dichas actuaciones se basa en las siguientes razones: por una parte, en la contradicción con el alto valor ecológico de las praderas de fanerógamas afectadas por la extracción de áridos del fondo marino de Pasito Blanco; por no seguir en la zonificación los criterios del Decreto 6/1997, en relación a la zonificación que debían contener los planes que llevan a cabo la ordenación de los recursos naturales (como es el caso de los Planes Insulares de Ordenación); y, por último, en la arbitrariedad y falta de motivación del Plan Insular a la hora de establecer determinadas infraestructuras viarias.

Sin embargo, no son estas razones las que estudia el Tribunal sino, que, haciendo uso de la facultad de platear otros motivos de nulidad a las partes, el propio Tribunal plantea la necesidad de examinar el sometimiento o no del Plan Insular al correspondiente procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Pues bien, ése es, precisamente, el motivo que va a usar el Tribunal para anular las determinaciones recurridas. Con todo, resulta conveniente analizar algunas de las alegaciones de las partes, para comprender en su plenitud el verdadero alcance de la Sentencia.

En relación a este punto, la Federación ecologista recurrente alega que, efectivamente, el Plan Insular carece de la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental, estimando que debería haberla tenido de acuerdo con la Directiva de evaluación de proyectos. En sentido inverso, las Administraciones demandadas (Cabildo Insular y Gobierno Autónomo) alegan que el Plan Insular no estaba sometido a la Evaluación de Impacto vigente en el momento de su tramitación ya que dicha evaluación se refiere no a planes sino a proyectos, lo cual no era el caso.

A todo ello, el Cabildo Insular añade un argumento más: según esta Institución, habría que tener en cuenta que el Plan Insular es, precisamente, el instrumento de ordenación de los recursos naturales, esto es, ocupa la cúspide de la ordenación de los recursos naturales, correspondiéndole marcar la filosofía medioambiental a la que el planeamiento inferior ha de adecuarse, el objetivo de un Plan Insular es establecer el modelo territorial de la isla, de modo que sus determinaciones establecen un marco que luego

tendrán que concretar los Planes inferiores que contendrán proyectos, los cuales, estos sí, requerirán una EIA tal como se ha pronunciado la STS de 7 de julio de 2004, concluyendo que ni de forma remota puede admitirse que el Plan Insular que es un documento de ordenación del territorio precise de EIA. Señala también que no es aplicable la Directiva europea sobre evaluación de proyectos ya que el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria no lleva a cabo directamente ninguna transformación de uso y menos que impliquen eliminación de cubierta vegetal, arbustiva o arbórea. Finalmente, el plazo para la transposición de la Directiva 2001/42 /CE concluyó con posterioridad a la aprobación definitiva del Plan Insular. Finalmente, y en otro orden de consideraciones, concretamente las relacionadas con la aplicación de la normativa de Evaluación de Planes y Programas, el Cabildo Insular señala que el Plan Insular, efectivamente, sí estaría sometido a dicha Evaluación, pero en el presente caso, dada su fecha publicación en el BOC, el 21 de junio de 2004, no le era exigible.

No obstante, merece resaltar una alegación que hace el Cabildo Insular de Gran Canaria, y es que a pesar de la falta de un trámite formal que suponga una verdadera Evaluación de Impacto Ambiental, también es cierto, como señala esta Corporación que el Plan cumple con creces los requisitos de la Evaluación de Planes y Programas, y ello porque, contiene «en su Memoria informativa 13 tomos de datos, análisis y diagnósticos acompañados siempre de exigencias, cautelas y diagnósticos, por lo que de acuerdo con la normativa autonómica (Decreto 35/1995) se llevó a cabo una evaluación pormenorizada de los recursos naturales y está elaborado con la filosofía de la preservación ambiental y del desarrollo sostenible».

Pues bien, a pesar de la consistencia de este último argumento el Tribunal no admite la legalidad del Plan Insular por falta de sometimiento al procedimiento formal de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Utiliza para ello la reciente doctrina del Tribunal Supremo que ya había declarado aplicable la evaluación de impacto de proyectos a aquellos planes urbanísticos que legitimen una transformación del suelo, puesto que aunque «es cierto que esta normativa se refiere cuando impone la exigencia de EIA al concepto de proyectos y en ello insiste la normativa española», sin embargo añade que ha de entenderse por «proyecto» «todo documento técnico que define o condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras» (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2006).

A partir de esta doctrina general, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias da respuesta a las dos alegaciones que hemos destacado del Cabildo Insular:

a) En cuanto a que el Plan Insular no necesita evaluación ambiental ya que es, precisamente, el instrumento de ordenación de los recursos naturales, la Sentencia responde argumentando que «la afirmación del Cabildo de que al ser el instrumento de ordenación por excelencia no precisa de DIA no puede tener acogida si se piensa que, por su preeminencia jerárquica, debe inspirar todas las decisiones y que dicho diseño piramidal permite que la conservación de los recursos se tenga en cuenta desde la primera etapa de la planificación ambiental y territorial, incluyendo en cada momento la variable ambiental. No pudiendo olvidarse que con respecto a la ordenación del territorio, lo esencial es el aspecto de la planificación del uso del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio de Gran Canaria y que en el medio ambiente lo esencial es el respeto a la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto (TC 13 de febrero de 1997)».

b) En cuanto a la alegación del Cabildo Insular sobre que el Plan contiene una importante documentación ambiental, la Sentencia pone de manifiesto que realmente el problema estriba en la forma de aprobación del Plan por parte del Gobierno de Canarias: a través de un extenso informe en el que se ponen de manifiesto un gran número de reparos, muchos de ellos basados en razones ambientales. Por ello, la Sentencia aunque reconoce que «el Plan Insular se sometió a un tratamiento específico en materia medioambiental y que asimismo, su Memoria consta de trece tomos», sin embargo termina resolviendo que «el expediente patentiza, y así se ha reflejado en la presente resolución, la ineludible falta de Declaración de Impacto Ambiental con su estudio evaluatorio donde se especifiquen las alternativas de la solución adoptada, propio de la naturaleza de los Estudios de Impacto Ambiental, ni Declaración de Impacto Ambiental».

A ello se une, además, la concreta forma de aprobación del Plan por el Gobierno de Canarias ya que ésta constituyó realmente «un medio completamente inadecuado a la vista del artículo 43 del Decreto 1/2000, de ejercer el control de legalidad al abordarse la cuestión medioambiental, a la que solamente puso reparo la administración Autónoma haciendo una relación de deficiencias que consideró no sustanciales que figuran en el Acuerdo de 20 de mayo de 2003 adoptado por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente».

Con todo, la clave, y es aquí donde la Sentencia relaciona esta singular forma de aprobación con la Evaluación de Impacto Ambiental, es que dicho Decreto contiene «Todo un compendio de “deficiencias” (42) cuya subsanación se pospone y que finalmente superan los reparos sin contener el menor juicio técnico y jurídico. Así lo exige el artículo 5.1 y epígrafe 2 del anexo III de la Directiva 1985/337, el artículo 2-1-b) del RDL 1302/1986 y los artículos 7, 8, 9 y 10 de su Reglamento 1131/88, de 30 de septiembre».

## **6. PROBLEMAS. CONFLICTOS AMBIENTALES**

### **6.1. INFRAESTRUCTURA PORTUARIA DE GRANADILLA**

La construcción de infraestructuras y, más concretamente, del Puerto de Granadilla sigue dando lugar a conflictos entre los grupos sociales que se oponen a la construcción de dicho puerto y las Administraciones Públicas. El motivo de dicha oposición es vario, alegando las organizaciones sociales contrarias al puerto tanto motivos de política portuaria, en el sentido de que no resulta necesario construir un nuevo puerto ya que el puerto de Santa Cruz de Tenerife puede aún tener un mayor desarrollo, como por motivos de protección de los hábitats.

El asunto viene de atrás y a él ya se ha hecho referencia en ediciones anteriores del Observatorio. La construcción de este Puerto afecta a Lugares de Interés Comunitario declarados por la Comisión Europea (ES7020116 Sebadales del Sur de Tenerife, y ES70200049, Montaña Roja), por lo que con fecha 7 de noviembre de 2005 las autoridades españolas solicitan a la Comisión que emita un dictamen con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre Hábitats (92/43/CEE) para autorizar la ejecución del proyecto al entender que no existen de soluciones alternativas, invocando, además, la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, que según el mencionado artículo de la Directiva justifica la realización de proyectos en zonas declaradas Lugares de Interés Comunitario.

En el año 2006 la Comisión Europea, dando respuesta a la solicitud del Gobierno Español, autoriza la realización del puerto por razones imperiosas de interés público de primer orden, fundamentando su decisión en que: «Tenerife, dado su carácter insular, es sumamente dependiente del transporte marítimo y de un sistema portuario eficaz. No obstante, el puerto principal, situado actualmente en la capital, Santa Cruz, sufre una congestión cada vez mayor, especialmente en relación con el tráfico de contenedores, el cual se prevé que aumente considerablemente. El proyecto de puerto de

Granadilla añadiría la capacidad necesaria para dar cabida al crecimiento futuro del tráfico de contenedores, de graneles secos y de mercancías en general de la isla, descongestionando al mismo tiempo el puerto actual de Santa Cruz. [...] la Comisión reconoce que está justificada la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad portuaria para fomentar el desarrollo económico y social de la isla de Tenerife y la región circundante. Por consiguiente, la Comisión acepta los argumentos presentados por las autoridades españolas, a saber, que existen razones imperiosas de interés público de primer orden que pueden justificar la realización del proyecto, siempre que se garanticen las medidas compensatorias adecuadas».

Sin embargo, la decisión estaba condicionada al cumplimiento de unas medidas compensatorias tal y como prevé la mencionada Directiva 92/43. Medidas que debían estar vigiladas por una fundación, que ya ha sido creada y está en funcionamiento: la Fundación Observatorio Ambiental Puerto de Granadilla. A continuación se exponen dichas medidas y el cumplimiento que de las mismas se ha dado por parte de las Administraciones Públicas:

A) Efecto sobre las poblaciones de la especie *Atractilys preauxiana* incluida en los anexo II y IV de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y sobre el hábitat natural de interés comunitario 1110 «Bancos de arena cubiertos permanentemente por agua marina, poco profunda» en el LIC «Sebadales del Sur».

La Comisión exigía la Declaración de tres nuevos Lugares de Importancia Comunitaria. A estas condiciones se ha dado cumplimiento con la Decisión de la Comisión de 25 de enero de 2008 por la que se aprueba, de conformidad con la directiva 92/43/CEE del Consejo, una primera actualización de la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica macaronésica, decisión motivada por la presentación de una nueva lista completa por parte del Gobierno español. En esta Declaración se incluyen los tres nuevos lics que exigía la Comisión: 1. ES7011005 Sebadales de Güigüí, Superficie: 7.219,74 Hectáreas; 2. ES7020116 Sebadales del sur de Tenerife, Superficie: 2.692,9 Hectáreas; 3. ES7020128 Sebadales de Antequera, Superficie: 272,62 Hectáreas. En total suman una superficie de 10.185,26 hectáreas. La superficie afectada por la construcción del puerto sería de 139 hectáreas.

B) Efectos sobre la especie *Caretta caretta*

Todo efecto sobre la especie prioritaria *Caretta caretta*, como consecuencia del impacto sobre el hábitat necesario para su conservación, quedaría compensado con las medidas antes mencionadas. Además de esas medidas, la fundación elaborará y llevará a cabo un programa de seguimiento para evaluar el estado de conservación de la población de esta especie en las Islas Canarias, de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 92/43/CEE (Directiva de hábitats). La fundación tendrá en cuenta los métodos y las conclusiones del proyecto LIFE B4-3200/97/247 a la hora de elaborar el citado programa de

seguimiento. Dicho Programa ya ha sido elaborado por la Fundación y se encuentra en ejecución.

C) Efectos sobre el LIC ES7020049 «Montaña Roja».

La Comisión exigía la realización del proyecto de restauración en el LIC «Montaña Roja» para restablecer un estado de conservación favorable. Esta medida mejorará el estado de conservación y permitirá aumentar de forma significativa la superficie cubierta por el tipo de hábitat «Dunas costeras fijas con vegetación herbácea (dunas grises)» en el lugar. También se llevó a efecto, habiéndose elaborado un Informe justificativo del cumplimiento de esta medida.

Una vez dado cumplimiento a los requisitos exigidos por la Comisión, en el año 2008, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife solicitó la autorización para comenzar la traslocación de los ejemplares de la especie *Cymodosea Nodosa* desde el sebadal de Granadilla al de San Andrés. El Viceconsejero de Medio Ambiente autorizó dicha actuación, estableciendo algunas condiciones para su ejecución. Entre ellas, la de que no se podía sepultar ningún espécimen alguno de la citada especie con motivo de la ejecución de las obras de abrigo del Puerto de Granadilla.

Al hilo de esta actuación, sin embargo, se inicia un proceso relativo al cambio de categoría de protección en el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias de la especie *Cymodosea Nodosa*, así como la exclusión del citado catálogo de la población de dicha especie comprendida en una parte del ámbito donde se va a ejecutar el Puerto de Granadilla. La resolución de dicho expediente tiene lugar ya en el año 2009, y todavía está pendiente de resolución judicial.

En la memoria técnica que consta en el expediente se pone de manifiesto que para calcular la superficie actual «habría que reunir todas las cartografías más recientes de cada isla y sumar las superficies implicadas una vez se haya conseguido abarcar las aguas circundantes a las siete islas. Las sebas en Canarias se han cartografiado en todas las islas al menos dos veces, una hasta 2002, y otra desde entonces hasta la actualidad. Los datos de esta segunda vuelta, medidos mediante celdas de 500 m de lado, arrojan un resultado de 307 Km<sup>2</sup> (el 74,5% de la superficie potencial de *Cymodocea*), mientras que la superficie de sebas del período anterior fue de 261,5 Km<sup>2</sup> (el 63,4% del potencial). Hasta 156,25 Km<sup>2</sup> de superficie ocupada por sebas son comunes a ambos períodos». Por todo ello, la citada memoria justifica el cambio de categoría de amenaza desde «sensible a la alteración de su hábitat» a «interés especial», afirmando que esta medida «se justifica porque *Cymodosea nodosa* es una especie clave en uno de los ecosistemas marinos más importantes de los fondos arenosos. Como especie, su estado de conservación

es aceptable, por lo que no puede considerarse como amenazada en alguna de las categorías de “en peligro”, “sensible a la alteración de su hábitat” o “vulnerable”. Como comunidad los sebadales tienen protección territorial en algunos espacios protegidos de la Red Natura 2000, de modo que el perfecto complemento a dicha protección territorial sería la protección, con la categoría de “interés especial”, de la especie clave que la forma».

No obstante, esta resolución está pendiente del recurso que diversos grupos, ecologistas y sociales, han presentado ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, no sólo por la rebaja en la categoría de protección, sino, sobre todo porque se pretende excluir del catálogo, precisamente, la zona en la que se pretende construir el Puerto de Granadilla.

## **6.2. CRECIMIENTO URBANÍSTICO DEL TURISMO**

Desde los Decretos y la Ley de moratoria de los años 200 y 2001, y sobre todo, a partir de que la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, estableciera la necesidad de establecer cada tres años un ritmo de crecimiento de nuevas camas turísticas, este es uno de los temas recurrentes en el debate social, político y económico en Canarias, como no podría ser de otra manera al ser ésta una de las actividades de mayor importancia en las islas. De ello ya se ha dejado constancia en ediciones anteriores del Observatorio.

A este respecto, el Gobierno de Canarias presentó en el año 2008 un Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo. Dicho Proyecto ha recibido numerosas críticas, desde el Colegio de Arquitectos de Canarias, la Fundación «César Manrique», hasta de la propia Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el cambio Climático, dependiente de la Presidencia del Gobierno de Canarias. Por citar precisamente el Informe de esta última Institución, en el mismo se concluía que aún compartiendo los objetivos del proyecto, entre ellos el de que la actividad administrativa no se convirtiera en un obstáculo que dificulten las iniciativas públicas y privadas contenidos en el Anteproyecto; sin embargo, finalmente se concluye que parte de las medidas establecidas «deben considerarse inadecuadas para alcanzar dichos fines o perjudiciales para la preservación de otros valores y principios igualmente relevantes y ampliamente compartidos. En particular, se estima que algunas de estas determinaciones [...] resultan inasumibles desde la perspectiva de un desarrollo territorial sostenible y, puntualmente, respecto de objetivos de la lucha contra el cambio climático».

Sobre este mismo tema de la limitación del crecimiento de la ocupación de suelo por nuevas construcciones turísticas, se presentó una Iniciativa Legislativa Popular cuyo objetivo era que a partir de su aprobación no se admitiera crecimiento de la capacidad alojativa ni, por tanto, se otorgarían autorizaciones previas en ninguna de las islas, para los establecimientos turísticos alojativos, con las siguientes excepciones: a) Establecimientos turísticos alojativos de turismo rural en edificación antigua rehabilitada. b) Establecimientos turísticos alojativos existentes que sean objeto de un proceso de rehabilitación o sustitución, sin aumentar su capacidad alojativa, salvo lo dispuesto en el apartado de la Directriz 19.1.c) de Ordenación del Turismo. c) Establecimientos hoteleros que se proyecten en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en los núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular determinen.

A ello se unía el mandato para que el Gobierno de Canarias, en el plazo máximo de nueve meses, estableciera dos programas destinados a fomentar la renovación de la planta turística. Uno, para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación urbana, de carácter ejemplar, en concertación con las administraciones insulares y locales, en diferentes zonas turísticas. El segundo programa debía contener medidas de carácter económico, fiscal, laboral y administrativo destinadas a incentivar y facilitar las actuaciones de renovación edificatoria turística, tanto alojativa como complementaria, concertando las mismas con las restantes administraciones implicadas y con las entidades financieras, en su caso.

Esta Iniciativa legislativa popular, que contaba con más de 45.000 firmas ni siquiera fue tomada en consideración por el Parlamento de Canarias, entre otros motivos porque, precisamente, el Gobierno ya estaba elaborando su propio Proyecto de Ley sobre esta materia, al que acabamos de hacer referencia.

En relación también con el crecimiento turístico, hay que traer a colación el importante número de Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias declarando la ilegalidad de un elevado número de licencias referidas a urbanizaciones turísticas que se han producido en la isla de Lanzarote, concretamente en los Ayuntamientos de Teguiise y Yaiza. En total, en el municipio de Teguiise se han dictado 7 sentencias, anulándose 3.380 plazas turísticas (de los 8 recursos presentados que afectan a 3.787 plazas) y respecto del municipio de Yaiza se han dictado 22 sentencias, anulándose un total de 9.657 plazas turísticas (de los 27 recursos tramitados y 11.396 plazas recurridas).

Todo este proceso tiene como trasfondo la limitación de plazas turísticas contenidas en el Plan Insular de Lanzarote y, sobre todo, su revisión. En el informe elaborado por los Técnicos del Cabildo de Lanzarote se pone de manifiesto que, en algunos casos, las licencias se concedieron con una diferencia de días entre la solicitud y su otorgamiento por el Ayuntamiento, llegándose al caso de que la licencia se solicitaba un viernes y se concedía el lunes siguiente e, incluso, licencias concedidas el mismo día de su solicitud.

## 7. APÉNDICE INFORMATIVO

Normativa.

Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero.

Decreto 123/2008, de 27 de mayo, por el que se aprueban definitivamente determinados ámbitos suspendidos del Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma.

Orden de 22 de abril de 2008, por la que se regula la inscripción en el Registro Canario de Infractores de Caza.

Orden de 12 de agosto de 2008, por la que se aprueban las bases generales que han de regir la concesión de subvenciones para la primera forestación de tierras no agrícolas, la gestión sostenible de montes, la primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícolas y para el mantenimiento de las forestaciones realizadas en los ejercicios 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, y se realizan las convocatorias correspondientes al año 2008.

Orden de 12 de agosto de 2008, por la que se establecen las bases que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones para el fomento de la utilización de productos y procesos de producción que respeten el medio ambiente, y se convocan las subvenciones para el ejercicio 2008 cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Orden de 12 de agosto de 2008, por la que se establecen las bases que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones para el fomento del instrumento establecido en el Reglamento (CE) nº 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, que permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y se convocan las subvenciones para el ejercicio 2008 cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Orden de 21 de noviembre de 2007, por la que se modifican las bases reguladoras, para la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2005-2007, destinadas a la compra de electrodomésticos de alta eficiencia energética y de vehículos alimentados con energías alternativas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y se efectúa la convocatoria para el año 2007.

Resolución de 29 de julio de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 28 de julio de 2008, en relación con la Ley del Estado 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Resolución de 29 de julio de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 28 de julio de 2008, en relación con la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Resolución de 14 de marzo de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural y con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Resolución de 11 de enero de 2008, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 27 de diciembre de 2007, en relación con la Ley del Estado 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

#### *Jurisprudencia destacada*

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de marzo de 2008.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 22 de abril de 2008.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 14 de noviembre de 2008.

Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de octubre de 2008.

*Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma*

Presidencia del Gobierno.

Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático

Director. Faustino García Márquez (vacante desde el 21 de octubre).

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

Consejero Domingo Berriel Martínez

– Viceconsejería de Medio Ambiente

– Viceconsejero Cándido M. Padrón Padrón

– Dirección General de Calidad Ambiental. Director General Emilio Atiénzar Armas

– Dirección General del Medio Natural. Director General Francisco Martín León

– Viceconsejería de Ordenación Territorial. Viceconsejero Miguel Ángel Pulido Rodríguez

– Dirección General de Ordenación del Territorio Directora General Sulbey González González.

– Dirección General de Urbanismo Director General Jesús Romero Espejo

– Secretaría General Técnica. Secretario General Técnico Pedro Gómez Jiménez.

– Agencia de protección del medio Urbano y Natural: Pedro Pacheco González.

