



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 1 de febrero de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias (EXP. 401/2022 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 7 de octubre de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 10 de octubre de 2022, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita la evacuación preceptiva de dictamen en relación con el Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias.

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Ley (en adelante, PL), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 6 de octubre de 2022 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio).

3. Este Consejo emite el presente dictamen conforme a lo dispuesto en el art. 11.1.A.b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de «*proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*», correspondiendo al Pleno emitir el dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

* Voto Particular: Sr. Fajardo Spínola.

4. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

5. Debido a la relevancia jurídica, extrema complejidad y extensión del PL, así como a la acumulación de asuntos de acción consultiva en trámite en este Organismo, el Pleno de este Consejo Consultivo, en sesiones celebradas el 22 de noviembre de 2022, y el 9 y 30 de enero de 2023, acordó ampliar el plazo de emisión del correspondiente Dictamen, quedando fijado el mismo para el 9 de febrero de 2023.

II

Tramitación del Proyecto de Ley.

1. La elaboración del Proyecto de Ley (PL) se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación, dándose cumplimiento singularmente a lo previsto en art. 43 y siguientes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como a lo previsto en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016).

2. Constan en el expediente los siguientes informes y trámites relevantes:

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno, en sesión celebrada el 2 de diciembre de 2021, en el que éste manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación (Norma Segunda, apartado 4, del Decreto 15/2016). Esta certificación consta de varios anexos en los que se incluyen:

-- El informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales que inspiran el Anteproyecto de Ley de Biodiversidad y los Recursos Naturales de Canarias, elaborado por el Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y planificación Territorial del Gobierno de Canarias, de 1 de diciembre de 2021.

-- Lista de Evaluación, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 44 de la Ley 1/1983), de 25 de octubre de 2021, elaborada por la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias. Esta lista incluye la Memoria Económica (art. 44 de la Ley 1/1983).

Además, la misma contiene también los informes correspondientes a la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de

febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), sobre el tejido empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), sobre la infancia y adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), sobre la familia (disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas) y sobre el cambio climático (apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética).

- También constan acuerdo del Consejo Municipal de Canarias, de 31 de mayo de 2022, informando favorablemente sobre el anteproyecto de ley [art. 76 EAC y disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril de los Municipios de Canarias], así como del Consejo de Colaboración Insular, informando también favorablemente [art. 128 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares].

- Informe de la Dirección General de la Función Pública, emitido el día 23 de junio de 2022, por la Directora de la Función Pública, desfavorablemente al texto de la disposición adicional primera, proponiéndose un texto normativo alternativo, que finalmente se incluyó en el presente PL.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias (en funciones de Unidad de Igualdad) relativo a la comprobación del informe de impacto de género del PL [Directriz Sexta de las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 (BOC n.º 128, de 5 de julio de 2017)], de 22 de septiembre de 2022, que concluye no formulando observaciones.

- Ha informado la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y planificación Territorial del Gobierno de Canarias [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], con fecha de 14 de febrero de 2022. En dicho Informe se indica, entre otras cosas, que el PL puede tener repercusión y efectos en los escenarios plurianuales aprobados por el Gobierno de Canarias y que no constan repercusiones o efectos negativos sobre los gastos

públicos autonómicos, con la finalidad de salvaguardar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda acordados para esta Comunidad Autónoma con arreglo a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Informe de 27 de junio de 2022, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- También se ha emitido el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 21 de septiembre de 2022 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Además del cumplimiento del trámite de consulta a los distintos Departamentos de la Administración autonómica (Norma segunda, apartados 2, 5 y 6) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo), consta que, de acuerdo con el art. 133.1, primer inciso, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), se sustanció una fase de consulta pública previa, así como, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana se procedió a la apertura de un periodo de información pública, y de un plazo de audiencia a las organizaciones y entidades representativas del sector [Norma Tercera, apartado 1.f) Decreto 15/2016], habiéndose presentado diversos escritos con observaciones referidas al PL. Todas las observaciones realizadas con ocasión de estos trámites han sido analizadas y respondidas expresamente por la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y planificación Territorial del Gobierno de Canarias, tanto en la Lista de Evaluación (apartado Tercero, Participación Ciudadana), como en los diversos informes que constan en el expediente.

- Así mismo, consta el informe preceptivo del proceso de simplificación administrativa y reducción de cargas [art. 77.c) del Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias, en consonancia con los arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa], emitido por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias el 25 de enero de 2022.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias de Gobierno de Canarias [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], emitido el día 3 de octubre de 2022.

- Finalmente, consta certificación de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 4 de octubre de 2022 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

III

Objeto, justificación, finalidad y estructura del Proyecto de Ley.

1. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.

1.1. En lo que se refiere a su objeto, en el art. 2 del PL se señala lo siguiente:

«Artículo 2. Objeto.

Es objeto de la presente ley:

a) El establecimiento del régimen jurídico general para la protección, conservación y restauración del patrimonio natural de Canarias; y específicamente de los hábitats, poblaciones y especies silvestres nativas de la biodiversidad de Canarias, incluyendo el medio marino, de acuerdo con las competencias sobre biodiversidad marina establecidas en la normativa estatal básica.

b) La consecución de las metas canarias de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de la Agenda Canaria 2030.

c) La protección y restauración de los suelos de Canarias, recuperación de su microbiota y de sus procesos ecológicos, fisiológicos y bioquímicos, como base y soporte fundamental para la restauración adecuada de los ecosistemas, sus hábitats y especies terrestres.

d) La promoción del conocimiento del patrimonio natural, así como el seguimiento y evaluación del estado de conservación de sus componentes.

e) La regulación de los aprovechamientos de los recursos naturales según los principios de conservación, utilización sostenible y equidad.

f) La protección de la calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica para prevenir, minimizar y corregir los efectos de la dispersión de luz artificial hacia el cielo nocturno y sobre la biodiversidad de Canarias.

g) La planificación y gestión sostenible de montes y recursos hídricos; la conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y acuáticos; la integración en la política forestal e hidrológica de los objetivos de la acción climática y sobre protección del medio ambiente de Canarias, especialmente en materia de erosión, desertificación, cambio climático, sumideros de carbono y biodiversidad.

h) La constitución de un régimen de bioseguridad frente a formas biológicas invasoras y organismos modificados genéticamente.

i) La regulación de la biotecnología en el ámbito territorial de Canarias, en cuanto afecte a su biodiversidad.

j) La distribución de las competencias en materia de biodiversidad entre las Administraciones Públicas Canarias».

2.2. En cuanto al contenido del PL, en el apartado IV de la Exposición de Motivos de la norma proyectada se señala que hay que destacar, entre otros aspectos, *“la regulación de la función social y pública de la biodiversidad de Canarias, de la acción pública en asuntos medioambientales y de los contratos territoriales y la custodia del territorio”*, así como la regulación de la *“organización administrativa y los órganos de participación”*, estableciendo *“la distribución de competencias entre las Administraciones Públicas Canarias”* y creando el *“Consejo de Biodiversidad y Recursos Naturales de Canarias”*.

También se refiere la Exposición de Motivos a la regulación del *“Inventario del Patrimonio Natural de Canarias”*, creando varios sistemas de seguimiento y evaluación; el fomento de la educación y difusión para la conservación de la biodiversidad; y el acceso a la información y la participación pública.

Igualmente, continúa la Exposición de Motivos, se regulan los *“instrumentos de ordenación de los recursos naturales, entre los que deben mencionarse las Directrices Generales y los Planes Insulares de Biodiversidad; y la Red de Áreas Protegidas de Canarias”*.

También se establece la *“conservación de especies silvestres nativas, previendo la conservación general de hábitats y especies silvestres autóctonas”*, así como la *“posibilidad de establecer y ampliar zonas de protección en función de la presencia de especies amenazadas”*, regulándose la conservación de especies protegidas y amenazadas, con diversos listados y catálogos y la autorización de uso de dichas especies.

Continúa la Exposición de Motivos refiriéndose a la *“prevención y control de las especies exóticas”*, estableciendo el catálogo de las exóticas invasoras, y el procedimiento para su inclusión y los planes para su erradicación y control; incluyéndose también normas relativas a los parques zoológicos y jardines botánicos, así como al uso confinado y la liberación de organismos modificados genéticamente.

Asimismo, se abarca el uso sostenible de los recursos silvestres nativos, incluyendo los conocimientos tradicionales de Canarias asociados al patrimonio natural silvestre; se regula el acceso a los recursos genéticos de Canarias y la distribución de beneficios; el fomento de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, con previsión de subvenciones y ayudas y exenciones y bonificaciones fiscales, así como el fomento y desarrollo de la biotecnología y la investigación científica.

Igualmente se regulan los montes y el Plan Forestal de Canarias, así como la protección de la biodiversidad frente a la contaminación lumínica.

Por otra parte, según la Exposición de Motivos, también se establece *“la regulación de la biodiversidad marina y la protección del litoral, creando la Red de Áreas Marinas Protegidas de Canarias y estableciendo la protección de las olas, de los ecosistemas costeros y de la fauna marina frente a colisiones con embarcaciones”*.

También se incluye en el PL la regulación de la inspección y el régimen sancionador, añadiéndose una serie de disposiciones adicionales entre las que hay que destacar, entre otras, las relativas a la *“adquisición de montes y de terrenos en el litoral, las especies que integran el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias y el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias, la sustitución del consorcio o convenio de repoblación forestal, el aumento de la superficie marina protegida y la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad de Canarias”*.

En cuanto al régimen transitorio, se incorpora una regulación transitoria para *“alumbrados exteriores existentes, para las especies exóticas ya introducidas en Canarias, para usos recreativos, deportivos y turísticos en el patrimonio natural y para la denominada zona de protección marina de las olas”*.

Entre las disposiciones finales, deben citarse aquellas por las que se modifican la Ley de Caza, la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y la Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias. Además se establecen

determinados mandatos normativos como los concernientes a la *“elaboración de unas directrices de ordenación del litoral y de un texto que refunda la legislación autonómica relativa a la ahora denominada Red de áreas protegidas de Canarias y a la Red Natura 2000, así como a la aprobación por el Gobierno de sendos proyectos de ley dedicados respectivamente a la regulación de tasas ambientales y al establecimiento de exenciones, bonificaciones y gravámenes fiscales que incentiven actividades económicas y comportamientos beneficiosos para la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales”*. E igualmente se prevé el desarrollo reglamentario de algunas materias como montes, iluminación y alumbrado exterior y vertidos desde tierra al mar que se realicen en espacios marinos protegidos y zonas de baño.

Por último, los anexos se refieren, entre otros aspectos, a determinados catálogos de árboles singulares, zonas de interés paleontológico y listados de especies en peligro de extinción, vulnerables o de especial interés para los ecosistemas marinos y de especies en régimen de protección especial, así como los criterios para la evaluación de especies a incluir en algunos de estos listados o catálogos.

2. Justificación y finalidad del Proyecto de Ley.

2.1. En la Exposición de Motivos se afirma acerca de la justificación de la norma proyectada, que:

«El Consejo de Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 30 de agosto de 2019 adoptó, entre otros, el Acuerdo de aprobación de la Declaración de Emergencia Climática en Canarias.

Con esta declaración el Gobierno de Canarias se compromete a la elaboración del “Plan de Acción Canario” para la implementación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su reciente reforma, aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, asume como tarea suprema de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones, la defensa de su patrimonio natural y biodiversidad y el desarrollo sostenible y equilibrado de las islas (artículo 1.1, párrafo 2º).

A su vez, el Estatuto de Autonomía establece que los poderes públicos canarios asumirán como principios rectores de su política, entre otros, la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos básicos de Canarias, especialmente el agua y

los recursos energéticos, y la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad del Archipiélago como patrimonio común para mitigar los efectos del cambio climático (artículo 37.14 y 15).

Asimismo, en su artículo 26 (Derechos en el ámbito del medio ambiente), proclama el Estatuto de Autonomía de Canarias que los poderes públicos canarios garantizarán la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad, tanto en espacios terrestres como marinos y que se establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, armonizándolas con las transformaciones que se produzcan por la evolución social, económica y ambiental, evitando la especulación urbanística sobre el territorio.

Además, debe ultimarse la regulación en materia de biodiversidad y recursos naturales, pues el Estado ha configurado la legislación básica en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en cumplimiento del artículo 149.1.23ª de la Constitución, y corresponde a cada Comunidad Autónoma el establecimiento de normas adicionales de protección conforme a las peculiaridades de su territorio, de acuerdo con el artículo citado, así como la legislación de desarrollo en materia de montes y aprovechamientos forestales, según el artículo 148.1.8ª de la norma suprema».

2.2. A su vez, la finalidad perseguida con la norma proyectada se expone en dicha Exposición de Motivos en los siguientes términos:

«El Gobierno de Canarias ha tomado la iniciativa de aprobar una norma que sea capaz de hacer frente al reto de preservar, recuperar y potenciar la biodiversidad del archipiélago, e intentar lograr un equilibrio entre el desarrollo económico de las islas y la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, incorporando en un solo texto la regulación de aquellas materias o actividades que puedan afectar directa o indirectamente a los recursos naturales, con la denominación de “Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias”.

Esta Ley es, además, coherente con las políticas comunitarias e internacionales. En septiembre de 2015, más de 180 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible, en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

El 20 de mayo de 2020, la Comisión Europea comunicó formalmente la aprobación de la Estrategia de la Unión Europea sobre Biodiversidad de aquí a 2030. En línea con el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea, ha propuesto la “Estrategia integral de biodiversidad para devolver la naturaleza a nuestras vidas” y la “Estrategia de la granja a la mesa, para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente”. La nueva estrategia es un plan completo, sistémico, ambicioso y de largo plazo para proteger la naturaleza y revertir la degradación de los ecosistemas. Es un pilar fundamental del Pacto Verde Europeo y del liderazgo de la UE en la acción internacional por los bienes públicos mundiales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con el objetivo de que la biodiversidad de Europa se vaya recuperando de aquí a 2030, la Estrategia establece nuevos modos de aplicar la legislación de forma más eficaz, y fija nuevos compromisos, medidas, objetivos y mecanismos de gobernanza.

Por tanto, en coherencia también con estos objetivos, la presente ley persigue igualmente la consecución de las metas canarias de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de la Agenda Canaria 2030.

Esta norma también está en consonancia con la situación sanitaria generada por la COVID-19 y la alerta de la Organización Mundial de la Salud sobre la importancia de frenar la destrucción del medio ambiente y vivir en mayor sintonía con los ecosistemas para evitar futuras pandemias. Actualmente, el brote de la COVID-19 resalta la necesidad de abordar las amenazas a las que se enfrentan las especies silvestres y los ecosistemas. Los ecosistemas degradados son más frágiles y presentan una capacidad limitada de hacer frente a fenómenos extremos y nuevas enfermedades.

Los ecosistemas equilibrados, por el contrario, protegen frente a catástrofes imprevistas y, cuando se utilizan de manera sostenible, ofrecen las soluciones más adecuadas a los desafíos urgentes.

Para prevenir, detener y revertir la degradación de los ecosistemas de todo el mundo, las Naciones Unidas han declarado la Década para la Restauración de los Ecosistemas (2021-2030). Esta respuesta coordinada a nivel mundial ante la pérdida y degradación de los hábitats se centrará en desarrollar la voluntad y la capacidad políticas para restaurar la relación de los seres humanos con la naturaleza».

Por su parte, el art. 1 PL sintetiza la finalidad perseguida por la norma proyectada de la siguiente forma:

«Artículo 1. Finalidad.

La presente ley tiene por finalidad la conservación, recuperación y fomento del patrimonio natural, la utilización sostenible de sus componentes, el acceso ordenado a sus recursos genéticos y bioquímicos y la participación justa y equitativa en las cargas y beneficios que se deriven de su utilización, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias».

3. Estructura del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley consta de:

- Una Exposición de Motivos, dividida en cuatro apartados, conteniéndose la justificación de la norma proyectada, su marco competencial, su estructura y contenido y las normas que se proyecta derogar por la futura Ley.

- La parte dispositiva consta de 179 artículos, que se organizan en diez Títulos, que se subdividen en Capítulos y algunos de los mismos en Secciones, siendo los siguientes:

- Título I (arts. 1 a 20), que lleva por rúbrica *«Disposiciones Generales, organización administrativa y políticas sectoriales»* y se divide en dos Capítulos; el primero (arts. 1 a 12), rubricado como *«Disposiciones Generales y políticas sectoriales»* y el segundo se intitula como *«Organización administrativa y órganos de participación»* (arts. 13 a 20)

- Título II (arts. 21 a 47) *«Conocimiento, evaluación, participación y difusión de la biodiversidad»*, se divide en tres Capítulos; el primero lleva por rúbrica *«Instrumento para el conocimiento y evaluación de la biodiversidad»* (arts. 21 a 41); el segundo *«Fomento de la educación, formación y difusión para la conservación del patrimonio natural»* (arts. 42 a 45) y el tercero rubricado como *«Acceso a la información y participación pública»* (arts. 46 y 47).

- Título III (arts. 48 a 68), rubricado *«Instrumentos de ordenación de los recursos naturales y áreas protegidas de Canarias»* que se divide en dos Capítulos; el primero *«Instrumentos de ordenación de los recursos naturales»* (arts. 48 a 57) y el segundo que se rubrica como *«Red de áreas protegidas de Canarias»* (arts. 58 a 68).

- Título IV (arts. 69 a 89)) rubricado *«Conservación de especies silvestres nativas»*; conformado con un precepto previo, el art. 69 relativo a los principios generales y dividido en dos Capítulos; el primero *«Conservación general de hábitats y*

especies silvestres nativas» (arts. 70 a 78) y el segundo «*Conservación de especies protegidas y amenazadas*» (arts. 79 a 89).

- Título V (arts. 90 a 119) «*Especies exóticas y especies exóticas invasoras*», que se divide en tres Capítulos; el primero «*Prevención y control de especies exóticas y especies exóticas invasoras*» (arts. 90 a 106); el segundo, subdividido en dos Secciones, se rubrica como «*Parques zoológicos y jardines botánicos*» (arts. 107 a 116) y el tercero «*Uso en Canarias de organismos modificados genéticamente*» (arts. 117 y 118).

- Título VI (arts. 120 a 129), se rubrica como «*Uso sostenible de la biodiversidad de Canarias*», el cual se divide en tres Capítulos; el primero rubricado como «*Uso sostenible de los recursos silvestres nativos*» (arts. 120 a 123); el segundo «*Acceso a los recursos genéticos canarios y distribución de beneficios*» (arts. 124 y 125), y el tercero «*Fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad*» (arts. 126 a 129).

- Título VII (arts. 130 a 138), rubricado como «*Montes de Canarias*».

- Título VIII (arts. 139 a 150), que lleva por rúbrica «*De la Protección de la biodiversidad frente a la contaminación lumínica*».

- Título IX (arts. 151 a 162) intitulado «*Biodiversidad Marina y protección de la costa*».

-Título X (arts. 163 a 179) que se rubrica como «*Inspección y régimen sancionador*», el cual se divide cinco Capítulos; el primero «*Inspección*» (arts. 163 y 164); el segundo «*Infracciones y Sanciones*» (arts. 165 a 171), que se subdivide en tres Secciones; el tercero «*Responsabilidad de las personas infractoras*» (arts. 172 a 174); el cuarto «*Competencia y procedimiento*» (arts. 175 a 176), subdividido en dos Secciones, y el quinto «*Prescripción de infracciones y sanciones*» (arts. 178 y 179).

- Y una parte final, que contiene:

Veintiuna disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y quince disposiciones finales.

Por último, cuenta con siete anexos; el primero correspondiente al Catálogo de árboles, arboledas y otra flora singular de Canarias; el segundo relativo a las Zonas de interés paleontológico de Canarias; el tercero correspondiente a las especies en peligro de extinción del Catálogo de especies amenazadas de Canarias; el cuarto relativo a las especies vulnerables del Catálogo de especies amenazadas de Canarias;

el quinto correspondiente a especies de interés para los ecosistemas marinos de Canarias del Catálogo de especies amenazadas de Canarias; el sexto correspondiente a las especies del listado de especies silvestres en régimen de protección especial de Canarias (LESPEC); y el séptimo correspondiente a los criterios para la evaluación de especies a incluir en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial de Canarias y en su Catálogo de especies amenazadas.

IV

Sobre la competencia.

1. En lo que se refiere a la cuestión competencial, en primer lugar, es preciso señalar que en la Exposición de Motivos de la norma proyectada, meramente se reproduce el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y en la Lista de Evaluación anteriormente referida, en lo que a la competencia se refiere, a dicho contenido únicamente se le añade una breve semblanza de la técnica normativa bases-desarrollo (Apartado 2, análisis de la iniciativa, punto 3), lo cual precisa ser completada, máxime, en un PL de tal extensión y en el que se tratan diversas materias, si bien están relacionadas en mayor o menor medida con el medio ambiente.

En el referido art. 153 EAC se establece que:

«Artículo 153. Medio ambiente.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

b) La regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades de su competencia y de los planes y los programas que afecten a su territorio.

c) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.

d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

e) *La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.*

f) *La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Canarias y sobre su gestión y traslado y su disposición final.*

g) *La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo, subsuelo y litoral.*

h) *La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interinsulares, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas sin perjuicio de la competencia estatal en materia de marina mercante y protección del medio ambiente marino.*

i) *La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la Administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.*

j) *La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero para las instalaciones fijas ubicadas en su territorio.*

k) *La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.*

l) *La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.*

m) *Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.*

n) *La regulación de la introducción y el transporte de especies autóctonas y no autóctonas en el territorio canario de acuerdo con la legislación estatal y europea.*

ñ) *Las medidas que, en el ámbito de sus competencias, puedan adoptarse para la lucha contra el cambio climático.*

2. *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal.*

3. *La Comunidad Autónoma de Canarias contará con un servicio de inspección de instalaciones y actividades para la tutela y protección de la Naturaleza en el marco de sus competencias».*

Además de este precepto del EAC, a la hora de tratar esta cuestión también se ha de tener en cuenta el art 154 EAC, en el que se dispone que:

«Artículo 154. Espacios naturales protegidos.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito espacial de Canarias.

2. La iniciativa para la declaración de un Parque Nacional corresponderá al Estado o a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal. La declaración y delimitación de los Parques Nacionales en Canarias requiere informe preceptivo de la Comisión Bilateral Canarias-Estado. La gestión de los Parques Nacionales corresponde a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Estado con relación a la red de Parques Nacionales».

2. Este Consejo Consultivo ha manifestado acerca del título competencial que se corresponde con la materia de medio ambiente en su Dictamen 70/2021, de 23 de febrero -citado también por el Dictamen 427/2021, de 16 de septiembre, con cita en aquel, a su vez, de otros anteriores-, lo siguiente:

«También tiene la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo, legislación y ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal en base al art. 149.1.23.ª CE:

(...)

Sobre este título competencial ya se ha pronunciado recientemente este Consejo Consultivo en el Dictamen 97/2020, de 8 de abril, en el que se dictaminó el Proyecto de Decreto que daría lugar al Decreto 54/2020, de 4 de junio, por el que se determinan las masas de agua afectadas por la contaminación de nitratos de origen agrario y se designan zonas vulnerables por dicha contaminación. En este Dictamen, con cita del Dictamen 519/2018, de 19 de noviembre, y de jurisprudencia constitucional al respecto, decíamos lo siguiente:

«5. En otro orden de cosas, debemos tener en cuenta que conforme al art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (como ya hacía el anterior en su art. 32), además de lo anterior, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 153, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

A la hora de valorar las competencias en materia de medio ambiente, es importante destacar la ya citada STC 53/2017, de 11 de mayo, relativa a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. Destacamos algunas ideas fundamentales:

“En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril (RTC 2005, 101) FJ 5, en los siguientes términos:

“El primero de estos criterios se concreta en que `en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido` (STC 102/1995 (RTC 1995, 192, FJ 8).

El segundo criterio consiste en que `lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...)´.

El tercer criterio a tener en cuenta (...) es el relativo al alcance de la `afectación transversal´ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras). La afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden

constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener (...)”.

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia está reforzada, porque no le corresponde sólo dictar normas adicionales de protección respecto a las establecidas por el Estado, sino que también tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia en virtud de lo señalado en el propio Estatuto de Autonomía”.

Y es que, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 15/1998, de 22 de enero, entre otras), “la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”. Es por esta razón (como recuerda el propio Tribunal en su sentencia n.º 69/2013, de 14 de marzo), que “ (...) no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9)”».

Por tanto, toda esta doctrina referida, básicamente, a la materia de medio ambiente, también resulta aplicable al presente PL.

De todo ello se desprende, pues, que la CAC tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente (arts. 149.1.23ª CE y art. 153.1 EAC), pudiendo, además, establecer normas adicionales de protección medioambientales sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal (art. 153.2 EAC).

3. Por la relevancia que tiene en la principal materia objeto de regulación en el PL, debemos destacar, al igual que ya hicimos en el Dictamen 293/2022, de 14 de julio, el ámbito espacial sobre el que ejercer esta competencia, a raíz del reconocimiento, efectuado en la reforma del EAC de 2018, como parte de ese ámbito espacial, de las aguas canarias resultantes de trazar un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, así como de los restantes espacios

marítimos que rodean a Canarias sobre los cuales el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción (art. 4 y Anexo del EAC).

En efecto, en el citado dictamen, referido al Proyecto de Decreto por el que se declaraban las *Zonas de Especial Protección para las aves (ZEPA) en la Comunidad Autónoma de Canarias*, que dio lugar al Decreto 184/2022, de 15 de septiembre (BOC n.º 195, de 1 de octubre de 2022), decíamos lo siguiente sobre este asunto:

<<Especial atención merece el ámbito espacial sobre el que ejercer la competencia, pues en el Informe de iniciativa se manifiesta que solo se declaran las ZEPAs de ámbito geográfico fundamentalmente terrestre, ya que las marinas son de competencia estatal según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, excluyéndose, por tanto, del objeto del PD las 11 ZEPA declaradas por la Administración General del Estado en aguas canarias.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la reforma del Estatuto de 2018 ha reconocido competencia de la Comunidad Autónoma en los espacios marítimos, que incluye la posibilidad de establecer y regular ZEPAs en el mar, ampliando el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos:

«Artículo 4. Ámbito espacial.

1. El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.

2. Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

3. El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo

en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres.

4. El Estado en el ejercicio de sus competencias tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en dichas aguas.

5. El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente».

Del tenor anterior se desprende que el ámbito sobre el que ejercer competencias no es solo el terrestre, sino que se extiende al marino, en aquellas materias en las que así se disponga en el propio estatuto (apartado 3: «El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres»).

Por su parte, el art. 26 EAC, relativo a los derechos en el ámbito del medio ambiente, establece, en relación con el ámbito espacial:

«2. Los poderes públicos canarios garantizarán la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad sea en espacios terrestres como marinos».

Por último, el art. 153.1 EAC, como vimos con anterioridad, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso (en lo que ahora interesa):

«d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos».

La cuestión de la inclusión de los espacios marítimos dentro del ámbito espacial de las CCAA, referida a Canarias, y su incidencia en el reparto de competencias ha sido abordada, en varias sentencias en el mismo sentido, por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos (STC 25/2014, de 13 de febrero):

«Nos hemos pronunciado con anterioridad sobre todas las cuestiones objeto del debate procesal que ha quedado resumido en los antecedentes, por lo que para resolver este conflicto de competencias bastará con una somera remisión a lo previamente decidido.

a) En la STC 3/2014, de 16 de enero, hemos afirmado de manera concluyente que el territorio autonómico no se extiende al mar territorial: “[e]llo se explica por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad pero que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial, siendo esta y no otra la idea razón que subyace en la doctrina constitucional. Precisamente porque el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, sólo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario o sólo cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular” (FJ 3).

El Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias no contiene ninguna singularidad al respecto. Específicamente, en la STC 8/2013, de 17 de enero, hemos descartado que el mar territorial forme parte de su territorio, rechazando la interpretación que de los arts. 2 y 40 EACan propone la demanda. Advertimos entonces que, “aunque el término ‘territorios insulares’ ha desaparecido del Estatuto, y ha sido sustituido por el término ‘archipiélago’, la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas (‘el archipiélago canario integrado por las siete islas’), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas” (FJ 6)».

Por todo lo expuesto, resulta evidente la voluntad del nuevo EAC de incluir los espacios marítimos como de la competencia autonómica, lo que supone un explícito reconocimiento estatutario que habilita al ejercicio de las competencias autonómicas sobre los espacios marítimos en aquellos ámbitos materiales delimitados por el propio Estatuto, entre los que están, como hemos referido, la defensa y protección del medio ambiente y los espacios protegidos, objeto del presente PD, por lo que hay que concluir que desde la

entrada en vigor del nuevo EAC, la Comunidad Autónoma de Canarias es competente para la declaración de las ZEPAs tanto terrestres como marinas.>>

Por tanto, el art. 4 EAC, vigente tras la reforma de 2018, referido al “ámbito espacial” de la Comunidad Autónoma de Canarias, constituye la delimitación de su territorio que comprende el “archipiélago canario”, integrado por “el mar y las siete islas con administración propia (...), así como por la isla de la Graciosa y por los islotes de (...)” (apartado 1 del art. 4 EAC), delimitándose un contorno perimetral que sigue la configuración general del archipiélago definido en el apartado anterior, tal y como se establece en el anexo del Estatuto, y las aguas que se integran en ese perímetro se denominan “aguas canarias”, que constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma Canaria (apartado 2 del art. 4 EAC), sobre el cual (además de “los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción”) la Comunidad Autónoma -y, por supuesto, el Estado- puede ejercer sus competencias, teniendo en cuenta “la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres” (apartado 3 del art. 4 EAC).

En definitiva, el contenido del art. 4 EAC constituye la concreción estatutaria de la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, contenido obligatorio de todos los Estatutos de autonomía, según dispone el art. 147.2 b) de la Constitución.

La consecuencia inmediata de esta singularidad contenida en el EAC, siguiendo la jurisprudencia mantenida en la STC 25/2014, de 13 de febrero citada con anterioridad, es que las competencias autonómicas pueden ejercerse sobre las aguas canarias, mar territorial y zona económica exclusiva, que integran y rodean el archipiélago, superándose, en el caso de Canarias, en materia de medio ambiente -y más concretamente, en materia de biodiversidad marina-, el criterio mantenido en la legislación básica (art. 6, apartados 1 y 4, y art. 37.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y en la jurisprudencia constitucional anterior (entre otras, SSTC 87/2013, de 11 de abril -FJ 6-, y 99/2013, de 23 de abril -FFJJ 4 y 8-) de que las Comunidades Autónomas sólo pueden ejercer sus competencias en los espacios, hábitats o áreas críticas situadas en el medio marino, cuando exista “continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”.

Así pues, dado que la CAC es competente según el EAC de Canarias en materia de biodiversidad y medio ambiente marino [153.1.d)], tal competencia también puede ejercerse en el ámbito espacial del mar que rodea e integra el Archipiélago, en desarrollo y ejecución de la básica del Estado, pero debiendo garantizarse en todo caso la prevalencia del EAC sobre la normativa básica en caso de antinomias.

4. Así mismo, es necesario señalar que en el PL, aparte de la materia principal y prevalente -el medio ambiente-, se contienen normas que, a su vez, establecen medidas que afectan a diversos títulos competenciales ligados a la materia principal.

4.1. Así, sobre las competencias en materia de costas y de ordenación del litoral se ha de tener en cuenta la doctrina expuesta acerca de tales títulos competenciales en el Dictamen de este Consejo Consultivo 357/2020, de 30 de septiembre, en el que afirma que:

«En lo que se refiere a las medidas de intervención administrativa en materia de costas, que afectan principalmente al Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre y sobre la competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), es preciso hacer referencia al Dictamen de este Consejo Consultivo 358/2006, de 31 de octubre, en el que se señaló acerca de esta materia que:

«Por lo que al objeto del presente Proyecto de Decreto se refiere, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Protección, Utilización y Policía de Costas (LC) y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, definen y establecen el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre y las medidas para su protección. El art. 20 de la Ley (sectorial) de Costas determina el alcance de la protección del dominio público marítimo-terrestre; el 21 establece la limitación y servidumbres de los terrenos colindantes con el mismo; el art. 23 define (y limita) la zona sujeta a servidumbre de protección y es, finalmente en lo que nos atañe, el art. 25 LC quien establece las prohibiciones en la zona de servidumbre de protección y cuales han de ser las actuaciones sujetas a autorización, autorización, como se verá a continuación, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En materia de servidumbre de protección, el artículo 26.1 de la Ley de Costas atribuía la competencia a la Administración del Estado para el otorgamiento de las autorizaciones de los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección. Este precepto fue declarado inconstitucional por STC 149/1991 al entender que se trata

ésta de una "competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas". Corresponde, pues, ejercer esa competencia a los correspondientes órganos de éstas o, en su caso, a los Ayuntamientos, ajustándose a la normativa estatal y a la que resulte de la legislación autonómica y los instrumentos de ordenación.

El Estado, en desarrollo de la Ley de Costas, en ejercicio de las competencias que ésta le atribuye y al amparo de los títulos competenciales mencionados, dictó el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, modificado, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 198/1991, en la redacción, entre otros, de los artículos 48 a 50. El art. 48.1 determina que los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección "estarán sujetos a autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente" y el 49.1 de la misma norma, también el 49.4, se refieren con toda claridad al "órgano competente de la Comunidad Autónoma", tanto para tramitar las solicitudes de autorización (apartado 1) como para trasladar la resolución adoptada al órgano correspondiente de la Administración General del Estado (apartado 4).

En consecuencia, la Comunidad Autónoma ostenta competencia, por virtud de los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía, para regular el procedimiento para la obtención de las autorizaciones relativas a la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre», doctrina aplicable al presente DL, pero teniendo en cuenta que actualmente es de aplicación el art. 157.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), en el que se establece que:

«Artículo 157. Ordenación y gestión del litoral.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que

puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición».

No obstante, pese a la aplicación de esta doctrina al presente supuesto, el contenido del art. 157 EAC, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, es más amplio que el caso concreto señalado en el citado Dictamen 357/2020, de 30 de septiembre, por lo que procede reproducir la totalidad del precepto en esta materia:

«Artículo 157. Ordenación y gestión del litoral.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

c) La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.

d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario cuando no sean de interés general.

e) La atribución de los servicios que se presten en playas y demás lugares del litoral, en coordinación con las entidades locales.

f) El informe previo de la Comunidad Autónoma sobre la ejecución de obras de interés general en el litoral canario».

Precisamente, sobre esta materia se han traspasado por parte del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias las siguientes competencias, detalladas en el apartado B) del Anexo del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE núm. 219,

de 12 de septiembre de 2022), cuya efectividad ha tenido lugar el 1 de enero de 2023:

«B) Funciones de la administración general del estado que asume la comunidad autónoma de canarias e identificación de los servicios que se traspasan.

Se traspasan a la Comunidad Autónoma de Canarias las siguientes funciones y servicios que en materia de ordenación y gestión del litoral viene desempeñando la Administración General del Estado:

1. En relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles:

a) Su gestión y otorgamiento.

b) Su vigilancia y la aplicación del régimen sancionador.

c) La gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento.

2. La gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de los términos en que fueron otorgadas.

3. La gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones. Dichas concesiones son las siguientes:

a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.

c) *Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.*

d) *Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.*

4. *La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales.*

5. *La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

6. *La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.*

7. *La planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario que no sean de interés general.*

8. *La participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en la planificación y programación de obras de interés general en el litoral canario y la emisión de los correspondientes informes sobre su calificación y ejecución.*

9. *La ejecución y gestión de dichas obras de interés general en los términos del convenio suscrito con la Administración General del Estado.*

10. *La emisión del informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general.*

11. *La emisión de informe facultativo y no vinculante, con carácter previo al ejercicio de la función de emisión por la Administración del Estado de informe preceptivo en relación con la gestión de las concesiones demaniales recogidas en el apartado B). 3».*

Por tanto, a la hora de analizar las competencias en esta materia, habrá de ser tenida en cuenta no sólo la doctrina mantenida con anterioridad, sino también el contenido del citado art. 157 EAC, en cuya ejecución se ha materializado el traspaso

de determinadas competencias a la Comunidad Autónoma de Canarias por parte del Estado y que aquélla ya ha asumido.

4.2. En relación con la materia de Montes, otra de las que afecta de forma concreta y específica al PL, se dispone en el art. 130.2.b) EAC lo siguiente:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución sobre:

b) La regulación y el régimen de intervención administrativa y de usos de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias de Canarias».

Además, en la disposición final segunda de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se establece en cuanto al reparto competencial en la materia, y la propia habilitación competencial de dicha Ley, lo siguiente:

«Disposición final segunda. Habilitación competencial.

1. Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución y tiene, por tanto, carácter básico (legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente), sin perjuicio de lo dispuesto en los dos apartados siguientes.

2. Tienen carácter básico al amparo de otros preceptos constitucionales los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 18, apartado 4, 20, 21, 36, apartado 4, 47, apartado 3, disposición adicional segunda, apartado 1, y disposición transitoria primera, por dictarse al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

3. Los siguientes preceptos y disposiciones se dictan al amparo de títulos competenciales exclusivos del Estado:

a) Los artículos 18, apartados 1 y 2, 19, 22, 25 y 27 bis, que se dictan al amparo del artículo 149.1.8.ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

b) Los artículos 18.3 y 18 bis se dictan al amparo del artículo 149.1.8.ª de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de ordenación de los registros.

c) *El capítulo I del título V, salvo el artículo 56.1, se dicta al amparo del artículo 149.1.15.^a de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.*

d) *La disposición adicional novena se dicta al amparo del artículo 149.1.14.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Hacienda general y Deuda del Estado».*

4.3. Además, mediante la norma proyectada se lleva a cabo una regulación de la organización administrativa competente en la materia, creando diversos órganos de participación, como el Consejo de Biodiversidad y Recursos Naturales de Canarias, a la vez que se crean varios registros públicos y se regulan procedimientos para la concesión de diversas autorizaciones en la materia, todo ello al amparo de lo previsto en el art. 104, en relación con el art. 61, ambos del EAC.

Pues bien, sobre los títulos competenciales contenidos en estos preceptos estatutarios, en el Dictamen de este Organismo 145/2021, de 26 de marzo, se ha manifestado acerca de ello que:

«Esto es, las normas de organización y funcionamiento por las que se han de regir esos órganos colegiados adscritos al Departamento competente en materia de servicios sociales del Gobierno de Canarias, por lo que también opera como fundamento competencial la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma prevista en el art. 104 (en relación con el art. 61.1) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que dispone lo siguiente:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

En relación con este título competencial el Tribunal Constitucional ha reiterado que <<“Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito” (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga “proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica,

no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos”>> (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial “régimen jurídico de las Administraciones públicas” comprende <<“la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas” (STC 32/1981, FJ 6º), “la organización de todas las Administraciones públicas” (STC 76/1983, FJ 38º), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)”>>.

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

<<En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas» y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la

capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (fundamento jurídico 5º)».

También con un carácter subsidiario o derivado respecto de la competencia principal que se regula, los preceptos del PL incluyen normas específicas de procedimiento, así como técnicas de control, inspección y sanción, todo ello amparado por lo dispuesto en el art. 106.1 EAC:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

(...)

b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria».

4.4. Precisamente y al hilo de este último título competencial contenido en el art. 106.1 EAC, específicamente sobre la regulación del régimen sancionador, este Consejo ha expresado (Dictamen 301/2018, de 26 de junio), en línea con la jurisprudencia constitucional en la materia, que la Comunidad Autónoma de Canarias puede adoptar normas sancionadoras cuando ostente competencia sobre la materia sustantiva de que se trata y siempre que tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25 CE) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, como ha señalado el TC (SSTC 87/1995, 15/1998, 110/1998, 102/1995, 124/2003, 130/2013, 143/2017 y 52/2018, entre otras).

Con respecto al procedimiento administrativo sancionador ha de señalarse que estamos en presencia de un procedimiento administrativo sancionador especial *«al tratarse de una materia en la que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, debiendo recordarse en este punto “que la potestad sancionadora -y el procedimiento para su ejercicio- es de carácter accesorio en relación con la competencia material o sustantiva, por lo que debe atenderse al carácter con que está atribuida la competencia (...) para determinar la normativa aplicable al procedimiento” (STS de 16 de febrero de 2012, RJ 2012/4084, con referencia a la STS de 2 de marzo de 2009, RJ 2009/1565)»* (DCC 286/2014, de 30 de julio).

Respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen: *“La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán*

respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 166/2014, FJ 4).

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el Dictamen 370/2021, de 12 de julio, en el que señalamos:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)».

4.5. Finalmente, el PL también incide en otros títulos competenciales, bien porque se modifican normas legales preexistentes o bien porque se contienen en su articulado disposiciones específicas relativas a otras materias -relacionadas, en mayor o menor medida, con la materia de medio ambiente-, como son la caza y la pesca [Disposición final primera y art. 68.3 y 6 c) PL, en relación con el art. 131 EAC]; tasas y precios públicos [Disposiciones finales tercera y séptima PL, en relación con los arts. 169 c) y e) y 171 EAC]; ordenación del territorio y del paisaje [Título III en su totalidad -en especial artículos 48, 62.2, 63.3, 99, 100, 134, 135, 136, 137 y 138-, y Disposición final segunda PL, en relación con el art. 156 EAC]; transporte marítimo (Disposición final cuarta, en relación con el art. 160.1 EAC); yacimientos paleontológicos [arts. 58.2 e) y 62 PL, en relación con el art. 137.1 EAC]; organismos modificados genéticamente [arts. 117 a 119 PL, en relación con el art. 130.1.f) EAC]; ganadería y sanidad [art. 38 PL, en relación con los arts. 130 y 141 EAC, respectivamente]; deportes [arts. 123 y 157 PL, en relación con el art. 138 EAC]; turismo y actividades en los espacios marítimos definidos en el art. 4 EAC [art. 123

PL, en relación con el art. 129 y 131.3 EAC]; investigación científica [arts. 139 y 148 PL, en relación con el art. 135 EAC]; y establecimientos comerciales y espectáculos públicos [arts. 146.1, 123 y 161 PL, en relación con los arts. 126 y 128.2 EAC].

5. De todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con títulos competenciales suficientes, en líneas generales, para la aprobación de la disposición legal proyectada, sin perjuicio de lo que se manifieste al respecto al analizar el articulado del PL.

V

Observaciones al Proyecto de Ley.

1. Observaciones generales.

1.1. En primer lugar, se observa, al igual que así lo considera el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos sobre el PL, que, efectivamente, gran parte del articulado cuenta con un contenido bastante detallado, de tal forma que parece el propio de normas de rango reglamentario.

Sobre la posible congelación de rango en normas con rango de ley de normas cuyo contenido es propio de un reglamento, nos hemos pronunciado más recientemente en nuestro Dictamen 7/2021, de 14 de enero, con cita de otros anteriores y de la STC 120/2014, de 17 de junio, en el siguiente sentido:

<<También resulta altamente ilustrativa para el supuesto que nos ocupa la STC 120/2014, de 17 de junio, que -en su Fundamento Jurídico 8.º- dice:

«Como hemos afirmado, “no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, ‘de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario’ (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15)” (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). (...)

>>.

En el presente caso parece justificado que se incluyan en el PL con la minuciosidad requerida los sistemas de información, bases de datos o redes de vigilancia citados, aun cuando esto implica una rigidez o congelación de rango, por lo que en caso de que una vez que comience a aplicarse la ley que se apruebe, si se

advierde alguna disfunción, habrá de acudir a una modificación legal para solucionarlo. No obstante, la regulación incluida en la norma proyectada no agota toda la materia, pues existen remisiones expresas a la regulación reglamentaria de determinados aspectos (art. 26.3, respecto a la BIOTA; art. 30.3, en cuanto al SeHABITAT; art. 38.4, sobre la RED VIGÍA CANARIAS; o art. 40.3, en cuanto al GENOMA BIOCAN), aunque se echa en falta esa misma técnica respecto a otras bases de datos (particularmente, en el art. 24 respecto al Banco del Inventario Natural de Canarias (BIOCAN) y todas las bases, redes y sistemas que lo integran -y que se regulan en arts. posteriores-), sin que se haya previsto una disposición específica que habilite para este desarrollo reglamentario, tal y como sí se efectúa con otros aspectos del PL a lo largo del articulado o en las disposiciones finales (Disposiciones finales décima (montes), undécima (iluminación y alumbrado exterior), duodécima (sistema de evaluación de calidad de los centros de recuperación de fauna nativa silvestre) y decimocuarta (Consejo de Biodiversidad y Recursos Naturales de Canarias) del PL).

También debe advertirse que esta problemática se suscita con algunas de las definiciones contenidas en el Título VIII, referido a la protección de la biodiversidad contra la contaminación lumínica, que se contienen en normas reglamentarias ("alumbrado exterior", en el art. 143 PL, contenido en el Real Decreto 243/1992, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 31/1988, de 31 de octubre, sobre protección de la calidad astronómica de los observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias, o cuestiones técnicas en el art. 144 PL contenidas en el Real Decreto 580/2017, de 12 de junio).

1.2. En segundo lugar, en determinados preceptos del PL se efectúa una reiteración, particularmente, de la Ley básica estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y de otras normas básicas estatales.

Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las *leges repetitae*. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; 275/2018, de 15 de junio; 410/2021, de 3 de septiembre; 501/2021, de 19 de diciembre; y 202/2022, de 19 de mayo) hemos señalado lo siguiente:

«La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases”.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]».

Asimismo, en el Dictamen 553/2018, de 12 de diciembre, este Consejo ha señalado:

«La doctrina constitucional sobre las leges repetitae se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en

inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando esta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del Ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico».

En la medida en que no se limita la reiteración del contenido de la ley básica a las excepciones que señala el Tribunal Constitucional para permitir entender adecuadamente el sentido de la norma proyectada, se ocasiona que algunos preceptos concretos del PL invadan la competencia básica estatal, como se detallará en las observaciones al articulado que se formularán más adelante.

1.3. Otro aspecto que merece nuestra atención, que compromete el principio de seguridad jurídica, son los posibles solapamientos con la normativa legal ya existente en nuestra Comunidad Autónoma, particularmente con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), pues se reiteran algunos preceptos de esta en el PL, si bien, en algunos casos, se sustituye el término “medioambiente” por “biodiversidad” o “valores naturales”. Así sucede, por

ejemplo, con el art. 2 e) PL que trata, dentro del objeto del PL, de la *“regulación de los aprovechamientos de los recursos naturales”*, mientras que el art. 1 a) LSENPC, referido también al objeto de esta última, se refiere a la regulación del *“régimen jurídico general de los recursos naturales”*; también con el art. 5 c) PL y el art. 5.1 b) LSENPC, ambos referidos al principio de la *“utilización ordenada de los recursos naturales”*, adaptada a la finalidad de la norma proyectada y de la norma vigente; con el art. 5 f) y g) PL, y el art. 5.1 d) LSENPC, preceptos referidos a la *“prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, y la aplicación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o a sus ecosistemas”*; con el art. 5 k) y l) PL y el art. 3.4 a) y b) LSENPC, referidos todos ellos a los principios *“precautorio y de incertidumbre”* y *“preventivo”*; o con el art. 5 m) PL y el art. 3.4.d) LSENPC, ambos referidos al *“principio de equidad intra e intergeneracional”*.

Especial preocupación suscita el contenido del Título III del PL, relativo a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y áreas protegidas de Canarias, en el cual -como veremos más adelante en las observaciones al articulado-, no acertamos a encontrar normas claras que permitan integrar estos instrumentos con el resto del ordenamiento jurídico, particularmente con los contenidos en la LSENPC.

Sobre el principio de seguridad jurídica, nos pronunciábamos en nuestro Dictamen 427/2021, de 16 de septiembre, en el siguiente sentido:

<< (...) Tal y como este Consejo Consultivo se ha manifestado con anterioridad, y constituye nuestra doctrina, por todos nuestro Dictamen 352/2020, de 24 de septiembre, «es preciso advertir que la técnica normativa está al servicio de la calidad de las normas y esta redundante en la seguridad jurídica, principio este último, consagrado en el art. 9.3 CE conforme al cual “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”».

En el citado dictamen se citan algunas de las muchas sentencias en virtud de las cuales el Tribunal Constitucional viene fijando su doctrina en relación a este principio de seguridad jurídica que nuestra Constitución garantiza.

En la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, dice el TC: «Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica, que ésta viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable,

interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad». «Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa».

También son numerosas las sentencias que, expresamente, se pronuncian sobre la relación entre la técnica legislativa y la seguridad jurídica.

En la Sentencia 46/1990, de 15 de marzo, se dice: «La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido».

Y, en el mismo sentido, la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, recoge «que los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, (...) » >>.

Además, en el citado Dictamen 427/2021, abordábamos el posible solapamiento y la necesaria articulación de la norma proyectada con el ordenamiento jurídico vigente en los siguientes términos:

<< (...) Pero del principio de certeza al que alude la jurisprudencia constitucional citada también se desprende la necesidad de asegurar la precisa y correcta articulación de la nueva norma que pretende aprobarse con el conjunto del ordenamiento jurídico vigente. Ello requiere que la innovación normativa, para garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica, vigile muy de cerca la forma en que la nueva norma se incorpore al conjunto normativo preexistente, y los efectos que sobre el mismo pudiera generar. Tal incorporación debe estar presidida además por el principio de simplicidad, evitando la innecesaria creación de nuevas instituciones y procedimientos, utilizando, acaso con un ligero retoque reformador, los ya regulados por leyes en vigor.

El art. 129 de la Ley 39/2015 establece que «la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico (...) para generar un

marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas». Como ya hemos señalado en varios de nuestros Dictámenes (100/2020, 104/2020 y 7/2021), este precepto no resulta aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, tal como estableció la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7º). «No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello obviamente deben ser tenidos en cuenta» (DCCC 7/2021, citado); tal exigencia apela, en atención al principio de seguridad jurídica, a una lectura del proyecto normativo con la vista puesta en el resto del ordenamiento jurídico, para evitar futuras incoherencias.

En esta misma línea de exigencia se manifiesta el Decreto 15/2016, que para las iniciativas legislativas del Gobierno de Canarias exige incorporar al expediente los «documentos e informes necesarios para un mejor conocimiento de los efectos de la normativa presentada» (Norma Segunda.1). «Además, con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, es preciso señalar las relaciones de normas que resulten parcial o totalmente derogadas (la tabla de vigencias, de antaño); así como procurar que la tramitación de la iniciativa sirva para simplificar el ordenamiento jurídico vigente. En este apartado en la lista de evaluación se deberá contestar las siguientes cuestiones: 2. relación de la normativa aplicable al objeto de la iniciativa y examen de su relación; 3. posible afectación de otros títulos competenciales (...)»; 4. previsión sobre las derogaciones parciales o íntegras de otras normas jurídicas; 5. posibilidad de refundir con la iniciativa normativa planteada otras normas vigentes, a los efectos de la simplificación del ordenamiento jurídico autonómico» (Norma Decimocuarta) (...) >>.

En consecuencia, este Consejo considera que el principio de seguridad jurídica se encuentra seriamente comprometido en los términos en los que está redactada la iniciativa, pues no es posible integrar una parte importante del PL con el resto del ordenamiento jurídico, debiendo repararse la misma por vulnerar el art. 9.3 CE, por cuanto no genera un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, como veremos en las observaciones al articulado, particularmente las referidas, por poner algunos ejemplos, a los Patronatos insulares de biodiversidad y recursos naturales (art. 18 PL), la administración de espacios naturales y de especies amenazadas (art. 19 PL), y

a los instrumentos de ordenación, de gestión, estrategias y planes contenidos en los Títulos III, V y VII PL.

1.4. Por último el PL evidencia contradicciones en su articulado cuando se aborda la regulación del ejercicio de las competencias autonómicas sobre los espacios marinos de Canarias. Sobre esta cuestión ya dijimos en la parte competencial, que el nuevo EAC, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, introdujo importantes modificaciones referidas -tal y como señalamos en el Dictamen 293/2022, de 14 de julio- a que en la Comunidad Autónoma de Canarias, el *"ámbito sobre el que ejercer competencias no es solo el terrestre, sino que se extiende al marino, en aquellas materias en las que así se disponga en el propio estatuto"*, resultado del novedoso contenido del art. 4 EAC, en conexión con los restantes títulos competenciales contenidos en la CE y EAC, particularmente, y en lo que aquí interesa, los relativos al medio ambiente y las demás materias con incidencia en el mismo.

En este sentido, el PL en algunos preceptos simplemente se remite al reparto competencial en la materia efectuado por la CE y el EAC; en otros regula, efectivamente -de acuerdo con la nueva regulación tras la reforma del EAC de 2018-, las competencias autonómicas en el medio marino; mientras que en otros se refiere al principio de "continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección", criterio sostenido en la legislación básica anterior a la reforma del EAC de 2018 y en la jurisprudencia constitucional, también anterior a la reforma del EAC, que mantenía que las Comunidades Autónomas sólo pueden ejercer sus competencias en los espacios situados en el medio marino cuando exista esa continuidad ecológica del ecosistema marino con el terrestre objeto de protección.

Debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional hasta la fecha tuvo en cuenta, como criterio determinante de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre los espacios naturales marinos, el ámbito territorial que definía entonces el art 2 EAC, aprobado en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996, que no comprendía las aguas marinas. Este criterio ya no resulta de aplicación después de la nueva delimitación espacial que recoge el art 4 EAC, tras la reforma de 2018, que se refiere al archipiélago canario, integrado por el mar y siete islas con administración propia, la Graciosa y los islotes, además de especificar claramente que el ejercicio de competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios

marítimos que rodean a Canarias, se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres.

Será al hilo de las observaciones al articulado del PL cuando señalaremos aquellos preceptos que no ajustan su contenido a esta nueva realidad estatutaria sobre el ejercicio competencial en los espacios marítimos.

2. Observaciones a la Exposición de Motivos.

Como ya señalamos al abordar la parte competencial, la Exposición de Motivos (en el apartado III) reproduce el art. 153 EAC aunque solamente en parte y, además, prescinde de toda referencia a los restantes títulos competenciales que igualmente convergen en el ejercicio de esta iniciativa legislativa. Por tanto, en la Exposición de Motivos deberá completarse el ámbito competencial en los términos señalados en el Fundamento IV del presente dictamen (Directriz decimonovena.3 del Decreto 15/2016).

Además, en concordancia con lo expuesto en el citado Fundamento IV, se hace imprescindible incluir en la Exposición de Motivos la nueva realidad jurídica sobre el ejercicio de las competencias estatutarias por parte de la Comunidad Autónoma tanto en los espacios terrestres como marítimos delimitados en el art. 4 EAC.

3. Observaciones al articulado.

Artículo 2.

El apartado a) indica que el objeto de la Ley es *“el establecimiento del régimen jurídico general para la protección, conservación y restauración del patrimonio natural de Canarias; y específicamente de los hábitats, poblaciones y especies silvestres nativas de la biodiversidad de Canarias, incluyendo el medio marino, de acuerdo con las competencias sobre biodiversidad marina establecidas en la normativa estatal básica”*.

Como hemos adelantado tanto en el Fundamento IV como en las observaciones generales, la normativa estatal básica sobre biodiversidad marina (tanto la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino) es anterior a la última reforma del EAC y sus determinaciones en esta materia han sido superadas por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, como explicaremos con más detenimiento más adelante, entrando en

contradicción con lo dispuesto estatutariamente, en algunos casos. Por tanto, en relación con el último inciso (*“de acuerdo con las competencias sobre biodiversidad marina establecidas en la normativa estatal básica”*), dada la singularidad de Canarias incluida en el EAC sobre esta materia tras la citada reforma de 2018, en todo caso deberá garantizarse la prioritaria aplicación de la normativa estatutaria, habida cuenta de su superioridad normativa, añadiéndose que la aplicación de la normativa estatal básica sobre biodiversidad marina debe efectuarse sin perjuicio de lo establecido en el EAC. En caso contrario, debe repararse este inciso, en su redacción actual, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, tal y como desarrollaremos al hilo de las observaciones al art. 4 PL.

Artículo 3. Definiciones

Apartado 1.

Se mezclan en este precepto del PL conceptos copiados de la legislación estatal básica contenidos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad –en algunos casos, incluso, alterando la definición básica–, con conceptos propios creados en el PL. Esta técnica legislativa es incorrecta, como ya ha dictaminado este Consejo en repetidas ocasiones, porque no puede el legislador autonómico por la vía de la repetición de leyes invadir la competencia estatal básica, sin los requisitos que para su admisibilidad ha señalado el Tribunal Constitucional en su doctrina sobre las *leges repetitae*, reproducida en las observaciones generales y a la cual nos remitimos.

No se justifica por qué razón en unos supuestos se reiteran definiciones contenidas en la ley básica –con alteraciones en algunos casos– y en otros no se reitera la definición de conceptos que también están incluidos en el PL y en la legislación básica, toda vez que, además, en el apartado 2 de este art. 3 PL, se efectúa una remisión a las definiciones contenidas en la legislación básica en los siguientes términos: *“los conceptos no recogidos expresamente en el apartado anterior y que traen causa de la legislación básica estatal, se entenderán con el significado y alcance delimitados por esa normativa”*.

Es el caso, entre otros, en el apartado 1 de este precepto de las definiciones contenidas de “especie exótica invasora”, “especie autóctona”, “hábitat natural”, “introducción”, “medio marino”, “recursos naturales”, “recurso zoogenético para la agricultura y la alimentación”, o “taxón”, que ya están definidas en el art. 3, apartados 13, 11, 20, 22 bis, 39, 30, 29 bis, o 33, respectivamente, de la Ley 42/2007.

Debe recordarse que los conceptos que recoge el PL que son reproducción de la legislación básica no hacen perder fuerza normativa a ésta, y, por tanto, siempre y en todo caso se aplican en la Comunidad Autónoma de Canarias con el alcance y significado delimitado por la legislación estatal básica, pues de otro modo se estaría invadiendo las competencias del Estado.

En consecuencia, debe repararse este art. 3.1 PL por invadir la competencia básica estatal, debiendo suprimirse los conceptos que derivan de tal legislación básica y remitirse a ella, o bien repetirlos pero sin alterarlos, si se considera que fueran imprescindibles para el correcto entendimiento de la norma.

Apartado 3.

En relación con la contaminación lumínica el precepto recoge una serie de conceptos que, en principio, por su carácter genérico no contradicen la normativa básica. No obstante, debe tenerse en cuenta el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, que es norma básica según su Disposición final primera, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre bases del régimen minero y energético, respectivamente.

Este Reglamento ha de aplicarse a todas las instalaciones de alumbrado exterior señaladas en el art. 2 del mismo, por lo que, aun cuando las definiciones de este art. 3.3 PL se realizan a los efectos de la regulación contenida en el Título VIII PL, de la protección de la biodiversidad frente a la contaminación lumínica, como quiera que alguna de ellas está también contenida en el art. 3 del citado Reglamento, y también es objeto del mismo limitar el resplandor luminoso nocturno o contaminación luminosa, la definición contenida en el PL no debe diferir de la establecida en la normativa básica. Es el caso de las definiciones de *“flujo luminoso”* y *“flujo de hemisferio superior instalado”*, contenidas en este art. 3.3 PL, que también están contenidas en el art. 3, apartados 3 y 4 del Reglamento básico.

En consecuencia, debe hacerse una remisión, en los conceptos indicados, a esta norma básica o a la que, en su caso, la sustituya.

Artículo 4. Ámbito territorial.

El apartado 1 dispone que la presente ley será de aplicación a todo el patrimonio natural de Canarias presente en el ámbito terrestre y marino del archipiélago canario, tanto en el suelo como en el vuelo y subsuelo, *sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal básica*.

El apartado 2, por su parte, establece que el ejercicio de las competencias autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que circundan las islas se realizará teniendo en cuenta la distribución de competencias establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, o norma que le suceda.

Nótese que este apartado 2 es muy similar al contenido en el art. 4.3 EAC, con la diferencia que en el PL se añade la referencia expresa a la ley básica en materia de biodiversidad.

Resulta evidente que el ámbito territorial de aplicación del PL no puede diferir del ámbito territorial o espacial de ejercicio de competencias por la Comunidad Autónoma de Canarias contenido en el art. 4 EAC.

En la medida que en el art. 4 EAC no se hace referencia alguna a la legislación básica del Estado, ya de entrada tampoco procede efectuar esta mención en este precepto del PL, en tanto que el orden de distribución de competencias se determina por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Las competencias asumidas por una Comunidad Autónoma y la delimitación del territorio o ámbito espacial sobre el que ejercer esas competencias, son materias indisponibles para la legislación ordinaria, sea estatal o autonómica, pues ambos asuntos la Constitución los reserva al contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía, a tenor de lo previsto en el art. 147.2 b) y d) de la Constitución.

Sucede además que en la legislación básica se condiciona o limita, con carácter general, el ejercicio de las competencias a las Comunidades Autónomas en el medio marino, atribuyéndose la competencia al Estado, sin tener en cuenta las singularidades introducidas en el EAC tras la reforma de 2018.

El art. 153.1.d) EAC dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso:

«d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos».

Es decir, la única limitación sobre el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución relativa a la regulación de los recursos naturales, la flora y la fauna, de la biodiversidad, y del medio ambiente marino y acuático, en cuanto a la Comunidad Autónoma de Canarias, se refiere a la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

Como decíamos en el Fundamento IV.3 de este Dictamen, referido a la parte competencial, continuando con lo ya mencionado en nuestro Dictamen 293/2022, de 14 de julio, la consecuencia de la singularidad contenida en el art. 4 EAC, siguiendo la jurisprudencia mantenida en la STC 25/2014, de 13 de febrero, es que las competencias autonómicas pueden ejercerse sobre las aguas canarias, mar territorial y zona económica exclusiva, que integran y rodean el archipiélago, superándose, en el caso de Canarias, en materia de medio ambiente -y más concretamente, en materia de biodiversidad marina-, el criterio mantenido en la legislación básica (art. 6, apartados 1 y 4, y art. 37.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) y en la jurisprudencia constitucional anterior (entre otras, SSTC 87/2013, de 11 de abril -FJ 6-, y 99/2013, de 23 de abril -FFJJ 4 y 8-) de que las Comunidades Autónomas sólo pueden ejercer sus competencias en los espacios, hábitats o áreas críticas situadas en el medio marino, cuando exista “continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”, atribuyéndose al Estado el ejercicio de las funciones que señala la ley básica con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situadas en el medio marino, incluida la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos situados en dicho ámbito.

Por consiguiente, en caso de existir alguna contradicción entre la legislación básica anterior y la delimitación competencial efectuada en el EAC, tras su reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, debe prevalecer esta última, pues los títulos atributivos de competencias lo constituyen los arts. 148 y 149 CE, los Estatutos de Autonomía, y, excepcionalmente, las leyes estatales de transferencias o delegaciones en favor de las CCAA, por lo que ni el Estado, ni las CCAA, pueden apoyarse en otras previsiones constitucionales o simplemente legales para atribuirse determinada competencia, como muy tempranamente fue advertido

por el Tribunal Constitucional (entre otras, SSTC 58/1982, de 27 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, y 149/1991, de 4 de julio, a propósito del artículo 132.2 y 3 de la CE).

Por tanto, queda claro que la legislación ordinaria -sea básica o no, estatal o autonómica- no puede servir para atribuir determinada competencia al Estado o a una Comunidad Autónoma, por lo que habrá de estarse, en este caso, a lo establecido en la CE y en el EAC, esto es al Bloque de la Constitucionalidad. Dicho en otras palabras, una ley -por muy básica que sea- no puede desatender las prescripciones de la Constitución o de un Estatuto de Autonomía.

Como la normativa básica -en este caso, los citados arts. 6, apartados 1 y 4, y 37.2 de la Ley 42/2007-, contradicen lo establecido en los arts. 4, 153.1 d) y 154.1 EAC, deben repararse los incisos finales de los apartados 1 y 2 del art. 4 PL por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias. El apartado 1 ha de garantizar la prioritaria aplicación de la norma estatutaria. Y del apartado 2 procede excluir la referencia a la Ley 42/2007 como norma distributiva de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En todo caso, en cuanto a los espacios naturales protegidos, no debe olvidarse que el art. 154.1 EAC dispone claramente que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito espacial de Canarias”, añadiéndose, en el apartado 2 de este precepto, determinadas especificaciones respecto a la declaración y delimitación de los Parques Nacionales en Canarias.

A pesar de esta competencia exclusiva de la CAC en materia de espacios naturales protegidos, que obviamente incluye los del ámbito marítimo -a los que se refiere el PL, entre otros, en sus arts. 68 y 155-, existe también una legislación básica sobre protección del medio marino (Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de protección del medio marino -art. 27- y Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo -art. 7-), dictada al amparo del art. 149.1.23ª CE, que sólo permite a las Comunidades Autónomas la declaración y gestión de Áreas Marítimas Protegidas (AMP) cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural protegido terrestre, reservándose el Estado tal declaración y gestión cuando no exista tal continuidad, así como reserva al Estado la aprobación de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo mediante Real Decreto en Consejo de Ministros. Por esta razón, resulta palmario que la aplicación de esta normativa básica impediría a la Comunidad

Autónoma de Canarias ejercer su competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos en el medio marino (su ordenación, su declaración y su gestión), salvo cuando exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre, lo que también supone una antinomia con el EAC (arts. 4 y 154.1), en cuyo caso debe prevalecer este último.

Artículo 6. Deberes de las Administraciones Públicas en relación con la biodiversidad.

En el apartado h) se utiliza el concepto de servicio ecosistémico sin definir qué se entiende por ello.

Artículo 8. Dominio público de los recursos genéticos.

Este artículo señala que los recursos genéticos, así como su composición bioquímica, de los endemismos macaronésicos presentes en Canarias, con exclusión de los supuestos en que la competencia le corresponde a la Administración General del Estado y de aquellos casos en que ya existen patentes registradas sobre esos recursos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, son bienes de dominio público reservados a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya bioprospección y aprovechamiento, in situ y ex situ, se ajustará a la regulación de acceso a los recursos genéticos recogida en la legislación básica del Estado, a lo dispuesto en la propia ley y su reglamento de desarrollo.

La incorporación de un bien al dominio público implica dotarlo de los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y su afectación a un uso o servicio público, quedando excluido del comercio de los hombres.

Señala el artículo 5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

El art 6 de la referida ley señala los principios relativos a los bienes de dominio público que son:

a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.

f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

g) Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

El artículo 24 de la LPAP se refiere a las adquisiciones derivadas del ejercicio de la potestad expropiatoria señalando que las adquisiciones que se produzcan en ejercicio de la potestad de expropiación se registrarán por la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF), y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones u otras normas especiales, en cuyo art 24 y ss. se determina el justo precio (esta última Ley ha sido derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley del Suelo y Rehabilitación Urbana).

El artículo 124 LEF (al igual que el art. 33.3 CE) dispone que nadie podrá ser expropiado, sino por causas de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

Asimismo el artículo 125 LEF establece que siempre que sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupare o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar, para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida.

En definitiva, la demanialización de una categoría de bienes se puede realizar por ley si existe una causa de utilidad pública o interés social, pero si existe una titularidad privada preexistente, no podrá dejar de indemnizarse por exigencia del art 33.3 de la CE.

Por otra parte, la demanialización de categorías completas de bienes podría afectar al derecho de propiedad y por ello ser parte de la legislación civil competencia del Estado, en virtud del art. 149.1.8ª de la CE.

Debe tenerse en cuenta que existen formas de compatibilizar el interés público o privado, como es la regulación de la propiedad subordinada a la función social de acuerdo con el art. 33 de la CE, respetando las titularidades preexistentes. Si se opta por la medida más restrictiva de derechos, privando a los particulares de sus bienes o derechos, debería justificarse en la Exposición de Motivos su necesidad, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Este precepto señala que las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Sobre este particular aspecto debemos remitirnos a lo señalado en nuestro Dictamen 31/2003, de 20 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley de Biodiversidad de Canarias, en el que señalamos sobre un precepto similar:

<<1. Art. 4: Este precepto declara bienes de dominio público reservados a la Administración de la Comunidad Autónoma los recursos genéticos, incluidos los bioquímicos, de los endemismos canarios y las razas y cultivares autóctonos.

Definir clases enteras de bienes de la naturaleza como "res extra commercium" podría ser considerada una definición en negativo del derecho de propiedad que corresponde a la competencia exclusiva estatal sobre Derecho Civil y regulación de las condiciones básicas del derecho fundamental de propiedad (art. 149.1.1ª y 8ª de la Constitución en relación con el art. 33 de la misma).

En estos términos, ha de indicarse, se pronuncia al menos el Tribunal Constitucional y ésta es la razón que está en la base de estas afirmaciones del Fundamento jurídico 14 de la STC 227/1988, de 29 de noviembre: El art. 132.2 de la Constitución abarca categorías de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. En la opinión del Tribunal Constitucional, por tanto, la demanialización de categorías completas de bienes formados por la naturaleza sólo puede ser dispuesta, según el art. 132.2 de la Constitución, por Ley estatal.

Esto no obstante, ha de tenerse presente que, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional antes indicada, no cabe considerar el dominio público

una mera relación de propiedad (con carácter general, no cabe disponer de dicho dominio por su titular y, en no pocas ocasiones, ni siquiera otorga a éste su utilización o aprovechamiento: el uso y la disposición, notas características del derecho de propiedad, muchas veces están excluidas así pues en el ámbito del dominio público), sino que al contrario va ganando reconocimiento la doctrina que considera aquél una técnica de intervención para el cumplimiento de los más variados fines, por supuesto, siempre de interés público. Dentro de tales fines, podría situarse el pretendido por el PL que no es sino la protección de la biodiversidad del modo dispuesto, con la importante limitación de que la declaración demanial se limita a los recursos genéticos o bioquímicos de los endemismos canarios y las razas y cultivares autóctonos.

Precisado el alcance en los términos expuestos, el fin pretendido podría alcanzarse de igual modo a partir de otras técnicas de intervención como la de la reserva prevista por el art. 128.2 de la Constitución (si bien de bienes o recursos esenciales de la colectividad, lo que habría que argumentar con fundamento suficiente), que posee asimismo amparo específico estatutario (art. 32.8) o incluso con base al ejercicio de la técnica de la delimitación de la propiedad que el art. 33.2 de la Constitución reconoce tanto al legislador estatal como al autonómico, cada uno en el marco de sus respectivas competencias, de acuerdo con la función social que cumple aquella y que, llegado el caso, puede determinar su sacrificio o privación por causa de utilidad pública o interés social, en los términos asimismo reconocidos por el art. 33.3 de la Norma Fundamental.

En suma, procede recordar a este respecto que el Tribunal Constitucional mantuvo en su STC 14/1998 la constitucionalidad plena de las medidas limitativas enjuiciadas a la sazón en materia de recursos y aprovechamientos cinegéticos, sobre la base de que no invaden la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil las medidas de protección medioambiental destinadas a defender mediante la garantía de una limitación legal la preservación de las especies naturales, que es justamente el fin pretendido en este PL si bien en relación a distinto objeto: garantizar la genética y bioquímica de los endemismos canarios, así como las razas y cultivares autóctonos, evitando la modificación sin control de la genética o bioquímica de los organismos vivos, legítimo propósito que sin necesidad de acudir al dominio público puede alcanzarse a través de pluralidad de técnicas dispuestas por el ordenamiento jurídico, como el Tribunal Constitucional se cuida de señalar en su resolución antes mencionada (STC 14/1998).>>

Artículo 9. Deberes de las personas en materia de biodiversidad y de los recursos naturales.

Apartado 1.

Atribuye, además de al personal de la Administración, a empresas contratadas por la Administración Pública funciones que implican ejercicio de autoridad o ejercicio de potestades públicas, como es la entrada en terrenos o explotaciones en que se localice biodiversidad, especialmente la protegida o exótica invasora, en contra de lo que señala en el art. 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que las reserva a funcionarios públicos, en la medida en que pueden restringir derechos fundamentales o hacer uso de facultades de poder.

En todo caso, la entrada en lugares cerrados, especialmente aquellos que constituyan domicilio del morador, requiere el consentimiento del titular y en su defecto, autorización judicial, de acuerdo con el art. 18 de la CE, al ser la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio derechos fundamentales. Asimismo, se podría estar limitando en el PL la libertad de empresa prevista en el art. 38 de la CE, que es un derecho, si bien no fundamental.

Igual que señalamos en el comentario al artículo 8 del PL, existen medios menos restrictivos de la libertad individual para la persecución de estos fines, por lo que imponer estas obligaciones de manera generalizada requiere de exhaustiva motivación en la Exposición de Motivos, porque se afecta de manera importante a los derechos fundamentales. Por tanto, para evitar la vulneración de derechos fundamentales deberán establecerse derechos y obligaciones claros y detallados en la Ley, imponiendo deberes que los destinatarios mismos puedan cumplir, por sí o a través de terceros especialistas en la materia, sin necesidad de establecer por ley de forma generalizada la entrada de personal de las Administraciones de manera genérica en cualquier lugar de propiedad privada en que se localice biodiversidad o especies exóticas, que puede ser prácticamente cualquier vivienda que tenga un jardín. La medida resulta innecesaria y desproporcionada, y, en todo caso, no motivada.

Apartado 2.

El apartado segundo impone un deber genérico de facilitar la entrada en todo tipo de terrenos de propiedad privada para posibilitar el ejercicio de la actividad

inspectora, debiendo reiterarse lo anteriormente señalado en relación con el apartado 1.

Artículo 12. Custodia del territorio.

Apartado 2.

Deberá recogerse quiénes pueden ser entidades de custodia, si han de ser entidades públicas o privadas.

En el segundo párrafo de este apartado se establece que los acuerdos de gestión podrán tener una duración de hasta diez años, prorrogables por el mismo periodo acordado, frente a la regla general de cuatro años prevista en el art. 49 h) y Disposición adicional octava de la LRJSP. Al ser una duración muy amplia, deberán quedar claramente determinados los motivos de terminación o resolución para el caso de incumplimiento, en la medida en que se recogen compromisos a largo plazo. En todo caso, de no preverse la duración se aplicaría automáticamente el plazo de cuatro años previsto en la Disposición adicional octava de la LRJSP.

Apartado 3.

Se señala que es requisito previo para poder acceder a los beneficios, exenciones, bonificaciones, ayudas o subvenciones recogidas en la Ley la inscripción de la entidad de custodia solicitante en el Registro de Custodia del Territorio. En este caso deberá aclararse si la inscripción es declarativa o constitutiva, a efectos de tener por constituida la entidad de custodia y al objeto de que desplieguen efectos los acuerdos o contratos que se celebren.

En este sentido, no debe olvidarse que conforme al art. 48.8 LRJSP, cuando se trate de un convenio celebrado con la Administración estatal, organismo o entidad dependiente de la misma, la inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, es constitutiva y, además, debe ser publicado en el BOE para que sea eficaz.

Artículo 13. Distribución de competencias entre las Administraciones Públicas Canarias.

Apartado 1.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en su art. 25.2 b), atribuye a los municipios competencia propia sobre medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y

atmosférica en las zonas urbanas. De igual forma, el art. 11.j) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias (LMC), establece que los municipios canarios asumirán, en todo caso, las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias, entre otras, en materia de medio ambiente. Finalmente, la Disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que tiene carácter básico, dispone que las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, podrán establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

Si en este primer apartado se pretende atribuir competencias de protección y uso sostenible de la biodiversidad, además de a las demás Administraciones Públicas Canarias, a los municipios canarios, deberá respetarse lo establecido en el art. 25.3, 4 y 5 LRBRL, que señala lo siguiente:

«3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

En el mismo sentido, deberá respetarse lo establecido en el art. 9 LMC:

«En aplicación del principio de suficiencia financiera, las nuevas competencias que las leyes canarias atribuyan como propias a los municipios y que supongan cargas económicas adicionales para estos, llevarán aparejadas los correspondientes trasposos de recursos y medios de la comunidad autónoma.

Asimismo, con igual finalidad, se tendrá en cuenta el principio constitucional de equilibrio presupuestario estructural».

Si, por el contrario, se pretendieran delegar competencias de la Comunidad Autónoma a los municipios -que no parece ser el caso-, deberán respetarse los requisitos señalados en el art. 27 LRBRL.

Artículo 14. Competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Apartado 1.

La letra g) incide, una vez más, en las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el medio marino ya señaladas con anterioridad. En relación con esto, la letra f) de este apartado dispone que compete a la Administración Pública de la CAC *“La elaboración y aprobación de las Directrices Generales de Biodiversidad, las estrategias de recuperación y conservación de especies amenazadas, las estrategias de erradicación o control de especies exóticas invasoras, las estrategias de conservación y restauración de hábitats catalogados y los criterios de gestión de biodiversidad y recursos naturales”*. En consecuencia, la elaboración y aprobación de las medidas de conservación y de espacios protegidos y especies catalogadas, de restauración de hábitats catalogados y de erradicación o control de especies exóticas invasoras, en el medio marino, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre y cuando no tengan por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos, única excepción establecida en el art. 153.1 d) EAC en la regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático. En todo caso, deberá respetarse la legislación básica del Estado en las concretas medidas de conservación de espacios protegidos y especies catalogadas en el ámbito marino, de restauración de hábitats o de erradicación o control de especies exóticas invasoras en dicho ámbito, sin que sea aplicable el criterio de continuidad ecológica del espacio marino con el espacio natural terrestre y sin que dichas medidas agoten la competencia que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda ejercer en estos aspectos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional señalada en el Fundamento IV.2 de este Dictamen al abordar la parte competencial (entre otras, STC 53/2017, de 11 de mayo y 101/2005, de 20 de abril).

La letra l) hace referencias a autorizaciones de especies marinas que se localicen en aquellos espacios que tengan reconocida continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección.

Se repara el contenido de esta letra l), debiendo suprimirse el inciso “que se localicen en aquellos espacios que tengan reconocida la continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”, por no ajustarse al orden constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con lo ya señalado en el art. 4 PL sobre el criterio utilizado por la legislación básica anterior a la reforma del EAC de 2018.

Esta competencia se encuadra con naturalidad dentro de la competencia de gestión de los espacios naturales protegidos (incluidos los Parques Nacionales, STC 194/2004, de 4 de noviembre y art. 21 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales), por lo que corresponde a la CAC la concesión de estas autorizaciones.

Insistimos en que para el ejercicio por parte de la CAC de sus competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos en el medio marino, el EAC no lo supedita, en ningún caso, al criterio de la continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, por lo que para la gestión de los espacios naturales y la regulación de la biodiversidad en los espacios marinos, la CAC puede desarrollar sus competencias, exista o no esa continuidad ecológica con el litoral, dentro de las aguas canarias y de los espacios marítimos que las rodean, en los términos señalados en el art. 4 EAC.

Por otra parte, en el texto se hace referencia a autorizaciones de forma genérica sin decir para qué.

Existe una segunda letra l), con contenido distinto al anterior, lo que deberá corregirse. En esta segunda letra l) se atribuye a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias las autorizaciones de uso en espacio de la Red de Áreas Protegidas de Canarias cuando no tengan un plan aprobado o lo tengan, pero no lo esté ejecutando el Cabildo, previo requerimiento a dicha institución por plazo de tres meses.

La expresión relativa a que el plan “no lo esté ejecutando el Cabildo” es confusa, pues no se sabe si se refiere a un supuesto concreto de inactividad, que la

competencia no sea suya, no esté constituido un órgano de gestión, o que la ejecución del plan dependa de la voluntad del Cabildo.

Artículo 15. Competencias de los cabildos insulares.

Apartado 1.

Letras a) y b): La expresión “el Cabildo lo esté ejecutando” resulta confusa tal y como señalamos en la segunda letra l) del artículo anterior.

Letra c): Se refiere a las autorizaciones de uso de especímenes incluido en el Catálogo de árboles, arboledas y otra flora singular, que se encuentran fuera de ámbitos urbanos y urbanizables. Cuando se habla de autorización de uso, no se sabe si incluye la tala, poda o si el aprovechamiento de los árboles o recogida de frutos está sujeto a autorización. Por otra parte, es preciso señalar quién elabora los catálogos, dotarlos de publicidad y determinar qué elementos determinan su protección.

Artículo 16. Competencias de los Ayuntamientos.

Se reitera lo ya indicado respecto al art. 13.1 PL, relativo a que la atribución de competencias a los Ayuntamientos debe respetar, en todo caso, los requisitos establecidos en el art. 25.3, 4 y 5 LRBRL.

Por otra parte, en el apartado 3º no se especifica qué se entiende por autorización de usos.

Artículo 18. Patronatos insulares de biodiversidad y recursos naturales.

Apartado 2.

Este apartado establece las funciones de los Patronatos insulares de biodiversidad y recursos naturales. Las funciones previstas en las letras a), b), c), d), e) f) g) y j), se corresponden con las establecidas en el art. 186 de la LSENPC para los Patronatos Insulares de espacios naturales protegidos (cuya rúbrica se modifica a través de la Disposición Final segunda, Tres del PL).

Constituye una errónea técnica, que perjudica la seguridad jurídica, repetir un mismo precepto en dos textos legales, por lo que deberá, o eliminarse el art. 18 del PL y modificar el art. 186 de la LSENPC, o derogar el art. 186 de la LSENPC.

En la letra i) el término “informar” debería ser utilizado con más precisión, pues no se sabe si debe emitir informe o simplemente procurar información.

Apartado 3.

Este apartado regula la composición de los patronatos insulares. Su contenido es el mismo que el previsto en el art. 187 de la LSENPC, por lo que se reitera el comentario al apartado anterior sobre esta misma ley.

Artículo 19. Administración de espacios naturales y de especies amenazadas.

El contenido del precepto se corresponde con el de los arts. 188, 189 y 190 de la LSENPC, que regula precisamente la administración de los parques naturales y reservas y de los parques rurales, por lo que se reitera el comentario al art. 18 PL.

Artículo 22. Contenido del Inventario del Patrimonio Natural de Canarias.

Apartados 1 y 2

En estos dos apartados se transcriben los “contenidos prioritarios” y “componentes fundamentales” de los Anexos II y III del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que tiene carácter básico y desarrolla la Ley 42/2007. Dichos Anexos, además, pueden modificarse por Orden Ministerial (Disposición final segunda, apartado 2, del R.D. 556/2011).

En la medida en que no se altera la normativa básica y las disposiciones reproducidas completan la norma autonómica para su adecuada comprensión, permitiendo la coordinación, actualización e interoperatividad del Inventario del Patrimonio Natural de Canarias con el Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad, la técnica utilizada se encuadra dentro de las excepciones previstas en la jurisprudencia constitucional sobre las *leges repetitae*.

Apartado 7

El segundo párrafo del apartado 7 remite a reglamento las condiciones de acceso a las colecciones científicas particulares de personas investigadoras y del público interesado. Las limitaciones de derechos comprendidos dentro del capítulo I y II de la CE quedan reservados a la ley (art. 53.1 CE). Por otra parte, las medidas que restrinjan derechos deben motivar el principio de necesidad y proporcionalidad (art 4 de la LRJSP), elegir la medida menos restrictiva de derechos y prever una indemnización cuando se realice privación de derechos o sacrificios desproporcionados en su ejercicio que superen el estándar marcado por los usos

sociales imperantes, que determinen la función social de la propiedad, conforme al art. 33 de la CE.

Sobre esta última cuestión, procede citar nuestro Dictamen 367/2022, de 6 de octubre, en lo referente al contenido esencial del derecho de propiedad y las limitaciones que se pueden imponer por ley a la propiedad derivada de su función social, al cual nos remitimos para evitar reiteraciones.

Artículo 25. Sistema de Seguimiento del patrimonio natural.

En el apartado 2, se crea un sistema de personas ojeadoras para nutrir las bases de datos que constituyen la plataforma del Banco del Inventario Natural de Canarias (BIOCAN), como apoyo al Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias (BIOTA).

Conforme al art 4 de la LRJSP las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias deben elegir las medidas menos restrictivas de derechos, y justificar el principio de necesidad y proporcionalidad.

Por tanto, si las personas ojeadoras en sus rastreos constantes y sistemáticos precisaran la entrada en el domicilio de particulares y no se obtiene su consentimiento, deberán obtener la necesaria autorización judicial, conforme a lo dispuesto en el art. 18.2 CE.

Por otra parte, no se concretan en este precepto los deberes que se imponen a los particulares en relación con la actividad de las personas ojeadoras, ni tampoco se remite a regulación reglamentaria la actividad de estas últimas.

Artículo 26. Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias.

Apartado 2.

Se atribuye al órgano competente en materia de biodiversidad la actualización de la información referente a todas las especies silvestres, marinas y terrestres de Canarias, con independencia de quien sea competente.

Sobre esta cuestión, falta en el precepto la concreta fórmula de coordinación para que la base de datos canaria sea compatible y pueda coordinarse con el Estado, posibilitando que la información pueda ser accesible, homogénea y compartirse y España pueda cumplir sus compromisos Internacionales.

Artículo 46. Principios fundamentales.

Apartado 3.

Se crea una tasa por suministro de información ambiental de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se remite a un desarrollo por Orden Departamental.

Conforme a los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE y 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) -aplicable a todas las Administraciones tributarias, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 149.1.1.^a, 8.^a, 14.^a y 18.^a CE, según dispone el art. 1.1 de la propia LGT-, existe una reserva de ley en materia tributaria. Siendo una tasa un tipo de tributo (art. 2.2 LGT), está sometida a la reserva de ley en materia tributaria que configura el art. 8 LGT.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha acotado el contenido de esta reserva de ley a los "elementos esenciales del tributo", sin descartar la colaboración del reglamento a la hora de configurar el tributo. En este sentido, entre otras, la STC 185/1995, de 14 de diciembre, (FJ 5), con cita de otras muchas, ha manifestado lo siguiente;

<<Este Tribunal ha dicho ya que la reserva de ley en materia tributaria exige que «la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» debe llevarse a cabo mediante una ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985. 19/1987). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que «sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» y siempre que la colaboración se produzca «en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad» (entre otras, SSTC 37/1981, 6/1983, 7911985, 6011986, 1911987, 9911987). El alcance de la colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas (SSTC 37/1981 y 19/1987)>>.

En definitiva, la reserva de ley en materia tributaria en este caso ha de referirse a los elementos esenciales del tributo que son los referidos en el art. 7 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29

de julio, que se remite a los determinados en el capítulo II del Título I del mismo texto refundido, esto es, el hecho imponible, aplicación territorial, devengo, sujetos pasivos, responsables, exenciones y bonificaciones, elementos cuantitativos de las tasas y memoria económica-financiera.

En la Disposición final tercera PL se introduce una modificación en el citado Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que se dice que se crea la tasa y se regulan los elementos esenciales de la nueva tasa creada. No obstante, no se puede crear la tasa en este precepto (que es la ley sustantiva de creación que ha de aprobar el Parlamento de Canarias -reserva de ley-) y, a la vez, en el nuevo art. 131 *ter* del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, introducido por la Disposición final tercera PL, por lo que habrá de suprimirse la creación en el citado art. 131 *ter* del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos introducido por la Disposición final tercera PL.

Artículo 48. Regulación de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales.

Se remite a desarrollo reglamentario el contenido y procedimiento para la aprobación de las directrices, estrategias y planes contenidos en el PL.

A este respecto, se observa que deberán respetarse los arts. 17 a 24 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de carácter básico, especialmente los que se refieren al contenido mínimo que deben tener estos planes.

Conforme al art. 36 de la Ley 42/2007, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) son previos a la declaración de los Espacios Naturales Protegidos. Sólo excepcionalmente no será así cuando existan razones que lo justifiquen que deberán motivarse en la norma. En todo caso, según la legislación básica los PORN deberán tramitarse en el plazo de un año de la declaración del Espacio Natural Protegido.

El incumplimiento del plazo o del contenido mínimo tiene importantes consecuencias en la protección de estos espacios naturales.

Precisamente, en relación con este asunto, debemos hacer referencia a la importante sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2013, a propósito del contenido de los PORN y su aprobación en el plazo de un año desde la declaración del

Espacio Natural Protegido y la ineficacia de la Ley que declara el Espacio si el PORN no se aprueba con carácter previo o en el plazo máximo de un año y si no contiene el contenido mínimo necesario. Esta STS, con cita de otras muchas sentencias, se pronuncia en el siguiente sentido:

<< (...) .- El artículo 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, LCEN, ahora sustituido por el 35 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, LPNB, es un precepto estatal básico, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución, y contiene un mandato de inseparabilidad que exige ---para la declaración de un espacio como parque o reserva natural--- el que previamente se elabore y apruebe el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la zona y, sólo excepcionalmente, cabe hacer aquella declaración sin la previa aprobación del PORN cuando existan razones que lo justifiquen debidamente expresadas en la norma que los declare, en cuyo caso ha de tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente PORN.

Resulta esencial la inseparabilidad de la declaración del Parque con la previa aprobación del PORN, pues así se consigue y garantiza, entre otras cosas ---y debido al procedimiento previsto en esas normas para la aprobación del PORN---, la participación pública previa a su aprobación, toda vez que, como indicaba el artículo 6 de la LCEN de 1989 ---y que ahora mantiene el artículo 21.2 de la LPNB de 2007, prácticamente con la misma redacción---, "el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley".

Esta Sala y Sección ha abordado las consecuencias del incumplimiento del plazo de un año previsto como excepción a esa regla general, declarando que, en tales supuestos, la consecuencia no puede ser otra que la pérdida de vigencia e inoperancia de la norma declarativa del Parque o Reserva. Así se indica, entre otras, en las SSTS de 6 de mayo de 2003, RC 3727/1997; 21 de octubre de 2003, RC 10867/1998; 28 de junio de 2004, RC 4337/2001; 22 de febrero de 2005, RC 2278/2002; 5 de abril de 2006, RC 373/2003; 11 de noviembre de 2009, RC 4102 / 2005 ; 21 de abril de 2010, RC 882 / 2006 y 18 de mayo de 2012, RC 3904/2008) .

También hemos distinguido entre diversos supuestos: (1) cuando la declaración se efectúa por la Administración, en cuyo caso el incumplimiento es determinante de

su nulidad, y (2) cuando se realiza por Ley (artículo 18.1 de la LCEN, en que pierde su eficacia con todas las consecuencias jurídicas derivadas de ello, la cual se recobra cuando se aprueba el correspondiente PORN, siempre que perduren o permanezcan las razones por las que mediante dicha Ley se declaró la zona parque o reserva SSTS de 5 de abril de 2006, RC 373/2003 y 11 de noviembre de 2009, RC 4102/2005) (...) >>.

Continúa la referida sentencia citando la STS de 5 de abril de 2006, cuyos Fundamentos Jurídicos 2º al 6º hace suyos, en los que, en el caso de que la declaración de un espacio natural protegido se efectúe por una Ley, la consecuencia de la no aprobación del PORN en el plazo de un año no es la inconstitucionalidad, sino la pérdida de eficacia de tal declaración, en los siguientes términos:

<< (...) debemos señalar que, la falta de aprobación del PORN del Parque no podía tener otra consecuencia que la falta de eficacia de las normas que declararon el Parque, pero no, en modo alguno, su inconstitucionalidad; eficacia y vigencia que recobraría con la aprobación, aun posterior y extemporánea, del preceptivo PORN o instrumento equivalente previsto en la legislación autonómica, como es el caso de los Planes Insulares de Ordenación (PIO), como más adelante expondremos con más detalle.

Este efecto, esto es, la pérdida de vigencia ---y la no inconstitucionalidad---, ha sido declarada por el Tribunal Constitucional al inadmitir cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el incumplimiento del plazo previsto en el artículo 15.2 de la LCEN, señalando que tal incumplimiento " no determina, per se, la inconstitucionalidad de la de la Ley que lo declara, sino que, en su caso, podría repercutir sobre los efectos que tal declaración produce " (AATC 72/2002, de 23 de abril y 238/2002, de 26 de noviembre, que resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Juzgado de Primera Instancia número 19 de Valencia y la Audiencia Provincial de Alicante, respectivamente, contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana , de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, que declaró el Parque Natural del Marjal de Pego-O.) (...) >>.

Finalmente, la STS de 18 de julio de 2013 de la que nos estamos ocupando, aborda la validez del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural de Jandía (Fuerteventura), haciendo referencia al contenido insuficiente del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (PIOF) como PORN -que no tiene el contenido

mínimo necesario de todo PORN-, por lo que anula el referido PRUG, ya que no existe una auténtica integración del PORN del Parque Natural de Jandía en el PIOF.

Por otra parte, el art. 48 constituye uno de los principales ejes vertebradores del PL; así que por su trascendencia requiere la formulación de una serie de observaciones muy importantes.

Ha de advertirse, en efecto, sobre la amplitud de su alcance.

- El art. 48 ordena al Gobierno de Canarias, en primer lugar, la regulación por vía reglamentaria del contenido y procedimiento de aprobación, con carácter general, “de las directrices, estrategias y planes contenidos en esta Ley”, y no solo de los instrumentos de ordenación que se regulan en el capítulo I del Título III PL.

Una remisión que resulta excesivamente genérica, no sólo porque desborda el ámbito propio del capítulo del que dicho precepto forma parte, sino porque deja también abiertamente indeterminado el ámbito al que alcanza la encomienda que se efectúa a la vía reglamentaria, dada la profusión a lo largo del PL de toda clase de directrices, estrategias y planes que se contemplan en la misma.

A fin de no comprometer la efectividad del principio constitucional de seguridad jurídica habría sido menester la identificación con mayor precisión del ámbito al que se extiende la remisión reglamentaria.

Además, y todavía respecto del primer párrafo de este artículo, ha de señalarse también que, dada la profusión y variedad de distintos instrumentos que figuran esparcidos a lo largo de la PL, si la habilitación a la vía reglamentaria se ejerce por medio de un texto normativo único, el producto reglamentario resultante podría alcanzar una extensión que lo haría prácticamente inabarcable; y si en cambio da lugar a la aprobación de normas reglamentarias específicas para cada uno de estos instrumentos, o para cada grupo de ellos, la sucesión de reglamentos resultaría también interminable.

En cualquiera de ambos casos resulta innegable su repercusión e impacto sobre el conjunto del ordenamiento autonómico, cuyo entendimiento y manejo a la postre podría complicarse notablemente.

Ha de tenerse presente, en fin, que la encomienda al reglamento, o a los reglamentos, que efectúa este primer párrafo de este art. 48 se extiende no sólo a su procedimiento de aprobación sino también a su contenido, esto es, con carácter general, a (todos) los distintos aspectos formales y sustantivos de “las directrices,

estrategias y planes contenidos en la ley". Aunque algunos de tales aspectos puntualmente son regulados en el PL (incluso en el propio capítulo I: art. 50, 53 y 55), lo que desmiente que la remisión sea "in toto", en cualquier caso, resulta excesivamente amplia dicha remisión y la tarea que de este modo al reglamento le cumple desarrollar.

- Por lo que hace ya al párrafo segundo del art. 48, el alcance y trascendencia de esta previsión es mayor si cabe, porque establece que son "también instrumentos de ordenación de los recursos naturales" distintos tipos de instrumentos que se regulan: 1) por una parte, en este mismo Título III pero en su capítulo II, esto es, "el planeamiento de las áreas protegidas"; pero también en otros Títulos de la Ley, así, concretamente, tanto 2) en el Título V, sin que quede excesivamente determinado su alcance (se señala que "las estrategias y planes de erradicación o control de especies exóticas invasoras y de especies asilvestradas", por tanto, no todos los que figuran en dicho Título, pero sin concretar tampoco cuáles estos sean), como 3) en el Título VII (igualmente, en este caso, sin precisión suficiente acerca de si todos los instrumentos previstos en el mismo, o no más que "los instrumentos de ordenación y gestión de los montes de Canarias" y cuáles éstos sean).

Los problemas que suscita esta cláusula de tan amplia proyección no se limitan con todo a esta cuestión formal, sino que van más lejos, ya que, caracterizados todos estos instrumentos como "instrumentos de ordenación de los recursos naturales" - "también", cabe suponer de esta expresión, pues, que además de que tienen esta caracterización los establecidos en este capítulo I en el que se incluye el art. 48 y que tiene esta denominación "instrumentos de ordenación de los recursos naturales", pero no por suponerlo hay que dejar de consignarlo así de manera expresa-, lo cierto es que no aclara este precepto ni cabe deducir del articulado del PL el concreto régimen jurídico y consecuencias que resultan de la indicada caracterización.

Que no se contenga en el PL una previsión suficientemente explícita a este respecto plantea no pocos problemas, en tanto que queda así sin determinar su engarce y encaje con el resto del ordenamiento autonómico y, en particular, con el sistema de planeamiento urbanístico, territorial y de ordenación de los recursos naturales diseñado por la LSENPC.

En ausencia de previsión específica, su alcance podría entenderse que sea el previsto por el art. 19 de la Ley básica 42/2007, cuya trascendencia no puede ignorarse; porque si bien primero este precepto remite los efectos de los planes de ordenación de los recursos naturales a lo que cada uno de ellos establezca, dispone

después que el entero sistema planeamiento urbanístico, territorial y de recursos naturales ha de acomodarse a aquéllos y mientras no se adapten, sus determinaciones (las de los planes de ordenación de los recursos naturales) “en todo caso” tendrán carácter prevalente.

Y el panorama se torna aún más complejo y difícil de manejar si se tiene presente que ahora el art. 60 PL, al menos, para el caso de la red de áreas protegidas, somete la tramitación de cualquier plan, programa o proyecto que quiera realizarse sobre la superficie de dichas áreas a la exigencia de un informe preceptivo sobre la evaluación de los efectos que pudieran ocasionar, mientras no culmine la aprobación de la planificación de dicha área de conformidad a lo establecido por este PL.

A la vista de lo expuesto, procedería aclarar, en consecuencia, el sistema de relaciones, en concreto, con el ordenamiento urbanístico, territorial y de los recursos naturales, de todo este conjunto disperso de planes, estrategias y redes establecido a lo largo del PL. Y, además, el sistema de relaciones que tienen entre sí todo este entramado de distintas figuras que recibe por el PL la denominación de instrumentos de ordenación de los recursos naturales.

La falta de concreción sobre el ámbito al que se extiende la habilitación reglamentaria (primer párrafo) y sobre los instrumentos, planes, redes y estrategias que han de ser tenidos por instrumentos de ordenación de los recursos naturales (segundo párrafo), así como, en este segundo caso, la falta también de precisión suficiente sobre el régimen jurídico que les es de aplicación a tales instrumentos tanto en sus relaciones con el resto del ordenamiento autonómico como entre sí mismos, resulta difícilmente conciliable con las exigencias de claridad y certidumbre que requiere la satisfacción del principio constitucional de seguridad jurídica en su dimensión objetiva (certeza del Derecho), razón por la cual el art. 48, en su redacción actual, deba ser reparado.

Artículo 50. Planes Insulares de Biodiversidad.

Apartado 1.

El párrafo segundo señala que queda excluido el ámbito marino, que se regula en virtud de la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias establecida *“en la legislación básica estatal”*.

Reiteramos lo ya indicado en el comentario al art. 4 PL, relativo a que los títulos atributivos de competencias lo constituyen los arts. 148 y 149 CE, los Estatutos de Autonomía, y, excepcionalmente, las leyes estatales de transferencias o delegaciones en favor de las CCAA, por lo que ni el Estado, ni las CCAA, pueden apoyarse en otras previsiones constitucionales o simplemente legales para atribuirse determinada competencia, al cual nos remitimos para evitar reiteraciones.

Por tanto, el inciso último de este segundo párrafo debe repararse en los términos ya expuestos en el art. 4 PL.

Por otra parte, este precepto, con el inciso indicado, tampoco es coherente con el art. 151 del propio PL que atribuye la política marina integrada a la Comunidad Autónoma de Canarias, en el marco de las directrices de la UE y de la Administración General del Estado.

Apartado 3.

Este apartado señala que se podrán incluir en los Planes Insulares de Biodiversidad planes de gestión de los recursos del patrimonio fósil o patrimonio paleontológico.

Deberá determinarse unos criterios o fines específicos para estos Planes en relación con estos recursos para no solaparse con las competencias en materia de patrimonio cultural, tal y como avanzábamos también, respecto a las competencias de ordenación del territorio, en el apartado 1.3 de las observaciones generales.

Apartado 6.

De la lectura de este apartado se deduce que una parte del contenido de los planes insulares de biodiversidad (el descrito por el apartado 1 de este artículo 50) puede "incluirse" en el plan (insular) de ordenación de los recursos naturales, ya se encuentre éste integrado en el Plan Insular de Ordenación ya esté independiente del mismo. Puesto que el PL no aclara la relación jerárquica (o la equivalencia normativa) entre estos planes insulares de biodiversidad y el Plan Insular de Ordenación (o el PORN autónomo), desconocemos la consecuencia de tal inclusión desde el punto de vista del rango normativo resultante de tal incorporación. Tampoco se explica por qué no puede incluirse el contenido de los apartados 2 a 4 de este artículo 50, ni la situación en que quedan después la segregación del contenido del apartado 1. Estas dudas no permiten alcanzar a comprender la finalidad de tal operación, ni tampoco aclaran la relación entre estos planes insulares antes y después de la operación.

Tampoco se explica qué significa “informe DPTTEA”.

Artículo 51. Estrategias de recuperación o conservación de especies amenazadas.

Apartado 1.

Las estrategias de recuperación y conservación de especies amenazadas deberán tener en cuenta los impactos del cambio climático, según el artículo 27.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, debiendo hacerse una mención en tal sentido, así como a las previsiones de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, o norma que la sustituya.

Artículo 53. Contenido de los Planes de Recuperación y Conservación de especies amenazadas.

Apartado 1.

Como decíamos con anterioridad, este artículo es incoherente con el art. 48 del propio PL que remite al desarrollo reglamentario el contenido y procedimiento para la aprobación de las directrices, estrategias y planes contenidos en este PL.

Artículo 56. Criterios de Gestión de biodiversidad y recursos naturales.

Para la debida claridad deberá delimitarse la diferencia entre los criterios que se señalan en este artículo con las Directrices Generales de Biodiversidad o los Planes Insulares de Biodiversidad, previstos en los arts. 49 y 50 PL.

En esta línea, el PL no aclara debidamente la naturaleza jurídica de estos criterios de gestión y su integración con el resto de instrumentos de ordenación y gestión previstos tanto en el PL como en el resto del ordenamiento jurídico, lo que compromete el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

Artículo 57. Planes de ordenación de recursos naturales de un determinado ámbito espacial.

En este artículo se reproduce, con ligeras variaciones, el contenido de varios preceptos básicos estatales: artículo 17.1, primer inciso, 17.4 y 18 de la Ley 42/2007, bastando con una remisión a la misma, por lo que, en la medida que no resulta imprescindible el texto reproducido para el entendimiento de la norma -excepción establecida por la jurisprudencia constitucional- y, además, altera la norma básica, es de aplicación la doctrina sobre las *leges repetitae*. En consecuencia, se repara

este artículo por invadir la competencia estatal básica del Estado *ex art. 149.1.23ª* CE.

Además, debe tenerse en cuenta el contenido de los arts. 84 y 94 LSENPC, en los que se cita también a los PORN, para evitar solapamientos con dicha normativa, así como el nuevo apartado 4 introducido en el art. 94 LSENPC por la Disposición final segunda del PL, con el contenido documental de los PORN no integrados en los PIO. No obstante, no debe perderse de vista la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada en la observación del art. 48 PL, así como las observaciones a dicho precepto del PL.

En todo caso, tampoco se alcanza a comprender esta dispersión normativa de la regulación de los PORN entre el presente PL y la LSENPC, definiéndose su concepto y objetivos en el presente PL, mientras que se incluye su contenido documental en la LSENPC -de aquellos PORN no integrados en los PIO-, a lo que hay que añadir el contenido mínimo de los PORN, que tiene carácter básico, y viene establecido en el art. 20 de la Ley 42/2007. Tal dispersión normativa de la regulación de los PORN compromete el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

Artículo 59. Coherencia de las áreas protegidas.

En el apartado 1º, el texto vuelve a referirse, en cuanto a las áreas protegidas en el ámbito marino, a que las medidas de coordinación serán acordadas entre el Ministerio con competencia en materia de biodiversidad y la consejería competente en dicha materia, en virtud de la distribución competencial establecida “en la normativa estatal básica”.

Se vuelve a recalcar que el parámetro de distribución de competencias entre el Estado y la CAC no lo establece la legislación estatal básica, tal y como señalamos en el art. 4 PL. Nos remitimos, por tanto, a lo ya comentado en el art. 4 PL y otros preceptos del PL sobre esta cuestión.

En consecuencia, se repara este último inciso -“en la normativa estatal básica”- por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, por las mismas razones indicadas en el art. 4 PL.

El contenido del apartado 2º es una reproducción, con ligeras alteraciones, de la norma estatal básica contenida en el art. 29.2 de la Ley 42/2007, por lo que bastaría que se efectuara una mera remisión a la normativa básica para los casos de solapamiento en un mismo ámbito territorial. El texto del PL no añade nada a la norma básica y, además, altera su contenido, por lo que le resulta aplicable la

doctrina sobre las *leges repetitae* e invade la competencia básica estatal, por lo que ha de ser reparado.

En el apartado 3º sucede lo mismo. Su contenido es reproducción del art. 29.1 de la Ley 42/2007, sin que sea necesaria la misma porque resulta aplicable directamente la norma básica, haciendo referencia, además, este precepto del PL al contenido de las normas reguladoras de los espacios protegidos -tal y como se configura en la norma básica- y no hace referencia a la coherencia de las áreas protegidas, como parece ser el objetivo de la regulación proyectada, por lo que es innecesario. Por tanto, ha de ser reparado igualmente, en aplicación de la doctrina de las *leges repetitae*, por invadir la competencia estatal básica.

En cuanto al apartado 4º la primera parte del precepto reproduce parcialmente el art. 40.1 de la Ley 42/2007, con algunas alteraciones, y se añade que será aplicable el régimen cautelar y de descalificación de los espacios naturales protegidos recogido en la LSENPC, siendo esta norma de aplicación supletoria sobre todos los aspectos que sobre las áreas naturales protegidas no estén regulados en el PL o en su desarrollo reglamentario. Este último contenido es propio de una disposición final (Directriz Vigésimoséptima.1.c) del Decreto 15/2016).

Artículo 60. Medidas preventivas ante la falta de planificación de un área protegida de Canarias.

Apartado 1.

Nos remitimos a la observación y jurisprudencia citada en el art. 48 PL sobre la pérdida de eficacia de la norma que apruebe un espacio natural protegido por el incumplimiento del plazo en la elaboración del correspondiente PORN o por no respetar este el contenido mínimo establecido en la legislación básica.

Por otra parte, todo espacio natural protegido tiene que cumplir los requisitos del art. 28 de la Ley 42/2007, y tener en cuenta los requisitos que para la alteración de su delimitación se recogen en el art. 52 de la Ley 42/2007, requisitos que son distintos a los previstos en la Disposición adicional octava LSENPC, que exige una ley, y que son adicionales y no excluyentes. El deslinde y amojonamiento se regula en la Disposición adicional decimotercera de la LSENPC.

Además, la clasificación de los espacios naturales protegidos se contiene en el art. 30 de la Ley 42/2007 y 176 de la LSENPC. Este último precepto también regula los requisitos para la declaración de un espacio natural protegido.

Las medidas cautelares de protección se recogen también en el art 116 de la LSENPC.

Finalmente, no se especifican los efectos que pudiera tener el informe a emitir por el Gobierno de Canarias, con carácter previo a la aprobación del plan de un espacio integrante de la Red de Áreas Protegidas de Canarias (RAPC), lo que genera mucha incertidumbre.

Todos los solapamientos y deficiencias señalados dificultan la claridad del ordenamiento jurídico y nos llevan a reiterar las observaciones efectuadas en el art. 48 PL, en tanto en cuanto queda comprometido el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

Apartado 3.

La delimitación del órgano gestor de los espacios naturales protegidos en el ámbito marino (Ministerio o Consejería de la CAC competentes) se vuelve a efectuar conforme a la distribución competencial establecida “en la normativa básica estatal”, por lo que se reitera la observación al art. 4 PL, y otros preceptos del PL con la misma terminología.

En consecuencia, se repara este último inciso –“en la normativa estatal básica”- por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, debiendo sustituirse por la expresión “en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias”, o similar.

Artículo 62. Red Canaria de Yacimientos Paleontológicos.

Apartado 1.

Para crear una red de yacimientos paleontológicos previamente es preciso determinar los requisitos para la declaración de un yacimiento paleontológico como espacio natural protegido. A este respecto, este precepto deberá coherenciarse con lo previsto en el art. 176 LSENPC para otros tipos de espacios naturales protegidos.

Apartado 2.

Por razones de técnica normativa, deberá mejorarse la redacción de este apartado en el sentido de que el Gobierno de Canarias aprobará las Normas de Conservación de los Yacimientos Paleontológicos declarados Espacios Naturales Protegidos, aplicando a estos instrumentos de protección las normas previstas para los Monumentos Naturales o Sitios de Interés Científico, contenidas en la LSENPC o norma que en su caso la sustituya, o redacción similar.

Artículo 63. Red Canaria de Corredores Ecológicos y la Infraestructura Verde Canaria.

Por razones de seguridad jurídica, se deberá recoger la definición del concepto de “servicio ecosistémico”, pues tal concepto no se encuentra entre las definiciones del art. 3 PL ni de la legislación básica.

Artículo 68. Red de áreas marinas protegidas.

Apartado 1.

En este apartado se establece que la Consejería competente del Gobierno de Canarias declarará, previo estudio que lo avale con la mejor evidencia científica existente, aquellas zonas, hábitats y áreas críticas en el medio marino *“en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”*, que se integrarán en la Red de Áreas Marinas Protegidas de Canarias, sin perjuicio de su declaración como espacio natural protegido conforme a la LSENPC, o norma que la sustituya.

Es decir, supedita la protección de estas zonas, hábitats y áreas críticas en el medio marino a la *“continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”*, siguiendo el criterio mantenido por la legislación básica anterior a la reforma del EAC aprobada por la L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, y la jurisprudencia constitucional dictada al hilo del anterior texto estatutario, que desconoce la nueva realidad jurídica introducida en el EAC en 2018. Se reitera, pues, la observación al art. 4 PL, y se repara el citado inciso por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

Apartado 2.

Lo mismo sucede en este segundo apartado, en el que se autolimita el Gobierno de Canarias a declarar las Áreas Marinas Protegidas *“en los supuestos en los que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”*. Por tanto, se repara igualmente este apartado, por las mismas razones que el anterior.

Apartado 4.

Se prioriza la declaración de áreas marinas protegidas que contengan fanerógamas, y en particular, las praderas de sebadales. El art 10.4 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, también declara protegidas durante el

tiempo de consolidación de sus efectos regeneradores las áreas de instalación de arrecifes artificiales.

Apartado 7

Debe clarificarse si el acrónimo “EMP” se trata de un error, debiendo referirse a las AMP, o si el PL se refiere a otros espacios marinos protegidos.

Artículo 71. Protección de la avifauna y de los murciélagos contra la colisión con aerogeneradores, líneas eléctricas y otras instalaciones o infraestructuras energéticas.

Apartado 3.

Debe tenerse en cuenta que no puede bastar una Orden departamental para modificar, reducir, ampliar o delimitar nuevas zonas de restricción en tanto que puede comprometer derechos particulares en relación con el derecho al medio ambiente, máxime si se trata de restringir derechos como la propiedad o la libertad de empresa en que se exige reserva de ley por la Constitución (arts. 33 y 38, en relación 53.1 CE). Por tanto debe repararse este precepto por este motivo.

Artículo 72. Medidas preventivas, correctoras y compensatorias para la protección de la avifauna y de los murciélagos en los procedimientos de autorización de aerogeneradores, líneas eléctricas y otras instalaciones o infraestructuras energéticas.

Apartado 2.

Este apartado establece la obligatoriedad de disponer de un estudio de campo previo para toda nueva infraestructura de este tipo, que analice las especies y los hábitats protegidos presentes en el lugar y las posibles repercusiones directas o indirectas que dicha infraestructura pudiera tener sobre los mismos.

Debe observarse que, conforme a lo previsto en el art. 35 de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, de carácter básico, estos proyectos se someten a evaluación ambiental. El apartado c) de dicho precepto, incluye, como contenido del estudio, la “identificación, descripción, análisis y, si procede, cuantificación de los posibles efectos significativos directos indirectos, secundarios, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el medio marino, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores

mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto." A su vez, el anexo VI de la Ley detalla de forma pormenorizada estos contenidos.

Para evitar obligaciones redundantes con las ya impuestas por la legislación básica, los estudios de campo a que se refiere el PL, deberán incluirse dentro del estudio de impacto ambiental, lo que le está permitido a la Comunidad Autónoma, al tratarse de medidas adicionales de protección (disposición final octava de la Ley 21/2013).

Artículo 73. Prohibición de captura de fringílicos.

Apartado 2.

La redacción del apartado a) debería mejorarse, en el sentido de que las circunstancias que pueden concurrir para la excepción de la prohibición de captura de fringílicos sea la protección de la salud, la seguridad pública, la seguridad aérea, prevención de perjuicios importantes a los cultivos, protección de la flora, la fauna y perjuicios graves al medio ambiente en general.

Artículo 79. Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias.

Apartado 6.

Deberá determinarse con qué periodicidad se evaluará el estado de conservación del taxón o población incluido en el referido listado.

Artículo 80. Prohibiciones para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias.

Apartados 1 y 2.

Reproduce las prohibiciones de la legislación básica estatal contenidas en el art. 57.1 y 2 de la Ley 42/2007. El art. 56.4 de la citada ley básica habilita a las Comunidades Autónomas a establecer prohibiciones o actuaciones suplementarias. Si se establecen las mismas prohibiciones debería hacerse una remisión a la Legislación estatal. No obstante, dado que no se altera la redacción de la norma estatal básica y que en este artículo se añaden otros preceptos en los apartados 3 y 4 que completan el régimen de estas prohibiciones, resulta justificado, en este caso, la repetición de la normativa estatal para una mejor comprensión de las prohibiciones -limitativas de

derechos, por tanto-, pudiendo encuadrarse este caso en las excepciones que permite la jurisprudencia constitucional sobre las *leges repetitae*.

No debe olvidarse que conforme al art. 57.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, deberá llevarse un sistema de control de capturas o muertes accidentales para adoptar medidas necesarias.

En todo caso, deberá tenerse en cuenta que la protección que adopte la Comunidad Autónoma puede ser mayor, pero no menor que la prevista en la legislación básica, para el caso de que se produzcan discordancias entre la legislación estatal y canaria.

Artículo 81. Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias.

Apartado 5.

Se aplica el régimen de protección de especies amenazadas a especies recién descubiertas y no estudiadas científicamente cuando existan indicios de que están amenazadas.

Nos planteamos cómo se puede determinar si una especie está amenazada si no está estudiada científicamente. En este sentido, sería preciso determinar con qué criterios se considera amenazada, si no existen suficientes datos y estudios y durante cuánto tiempo se pueden adoptar medidas restrictivas de derechos.

Artículo 83. Catálogo de árboles, arboledas y otra flora singular de Canarias.

Apartado 3.

Este apartado señala que cualquier persona física o jurídica, pública o privada, tiene el deber de proteger los árboles, arboledas y otra flora singular de Canarias y su entorno, así como al conocimiento o disfrute de los mismos, en la forma que se determine reglamentariamente.

Asimismo, las personas propietarias del suelo donde radiquen los ejemplares singulares deben permitir el acceso al personal de la Administración debidamente acreditado para realizar tareas de inspección, seguimiento y conservación.

La Ley debe concretar con más detalle la singularidad, en la medida que implica el establecimiento de obligaciones generales para todas las personas físicas o jurídicas, y especiales para las personas propietarias limitando su derecho de propiedad, ya que además, prácticamente pretende facilitar el acceso público a toda propiedad, ya sea pública o privada, no bastando que se realice mediante una norma

de rango reglamentario como se establece. La función social de la propiedad delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes (art. 33 de la CE).

Las restricciones que se establezcan deberán ser las estrictamente necesarias para la salvaguarda del interés público eligiendo siempre las medidas menos restrictivas, atendiendo al principio de proporcionalidad y necesidad con la debida motivación (art. 4 LRJSP). Por su parte los arts. 2 b) y 4.4 de la Ley 42/2007, señalan que las medidas que se adopten para el fin de protección y conservación tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales y tenderán al acuerdo con los propietarios. Las medidas coactivas deben ser subsidiarias.

En cuanto a las obligaciones contempladas en el párrafo tercero, no se puede olvidar que según la legislación básica del suelo todos tienen el deber de conservación, por lo que esta obligación no tiene por qué quedar en manos exclusivas de las Administraciones Públicas (art. 15 y ss. del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y que en cuanto pueden afectar a propiedades que revisten el carácter de domicilio, siendo la inviolabilidad de los mismos según la CE un derecho fundamental, cuando conlleven la entrada en los mismos no se podrá realizar sin el consentimiento de su titular o autorización judicial (art. 18 CE). En todo caso, en cuanto suponga un sacrificio singular puede conferir derecho a indemnización conforme al artículo 33.3 de la CE.

Por lo demás, en el Dictamen 367/2022, de 6 de octubre, este Organismo se ha referido, con cita de la jurisprudencia constitucional (fundamentalmente la STC 37/1987, de 26 de marzo), al contenido esencial del derecho de propiedad y la función social de la propiedad, -esto es, atendiendo a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir, que pueden determinarse por Ley, con limitaciones justificadas al ejercicio del derecho pero respetando ese contenido esencial-, y al cual nos remitimos para evitar reiteraciones, al igual que ya hicimos en el art. 22.7 PL.

Artículo 84. Criterios de evaluación y procedimientos de aprobación de especies amenazadas, protegidas y singulares.

Apartados 1, 2, 3.

La adopción de las decisiones a que se refieren estos tres apartados (art. 84.1, 2 y 3) en todo caso requiere estar fundamentada en sólidos criterios científicos y a tal efecto requieren la satisfacción de una serie de exigencias mínimas en aras de asegurar la objetividad en la formulación del juicio que corresponde realizar a este respecto. La emisión de dicho juicio ha de corresponder así a un órgano, en todo caso, separado y distinto del órgano de gestión, en primer lugar. Por otra parte, dicho órgano puede ser propio y "ad hoc" (por ejemplo, a modo de un comité) de acuerdo con las competencias de autoorganización de la CAC (art. 104 EAC), pero también materializarse mediante un convenio de colaboración para que lo haga otra entidad. En el primer caso, ha de tratarse de un órgano colegiado de composición predominantemente técnica y suficientemente plural.

Artículo 85. Excepciones a las prohibiciones para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias.

Apartado 1.

En este apartado se vuelve a hablar de las competencias autonómicas en el ámbito marino "conforme a la normativa estatal básica".

Nos remitimos a lo ya dicho con anterioridad en el art. 4 y otros muchos del PL sobre este inciso y la distribución de competencias entre el Estado y la CAC.

Se repara, por tanto, este inciso -"conforme a la normativa estatal básica"- por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, debiendo sustituirse por la expresión "conforme a la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias", o similar.

Además, este apartado 1, en sus letras a), b), c) d) y e), reproduce, con algunas alteraciones, el contenido de las mismas letras del art. 61.1 de la Ley 42/2007. La única diferencia estriba en la letra f), estableciendo una circunstancia que es más genérica ("*para proteger la flora y fauna silvestre y los hábitats naturales*") que la establecida en la legislación básica, más concreta y precisa ("*para permitir, en condiciones estrictamente controladas y mediante métodos selectivos, la captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies no incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en pequeñas cantidades y con las limitaciones precisas para garantizar su*

conservación”), y que puede contradecirla al disminuir la excepción a una prohibición, lo que puede suponer una disminución de la protección medioambiental. Por estas razones, resulta aquí aplicable la doctrina de las *leges repetitae*, invadiéndose en este apartado la competencia estatal básica, por lo que también ha de ser reparado este apartado.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias puede establecer un régimen de protección más severo que el de la norma básica, pero no un régimen más laxo.

Artículo 86. Autorizaciones de uso de especies protegidas.

Apartado 1.

Letra i). Deberá establecerse criterios sobre qué se entiende por “grado de presión soportable”.

Letra l) No cabe por vía reglamentaria el incremento de las restricciones que resultan de este precepto. Las limitaciones a las que se subordina el ejercicio de los derechos de los particulares han de tener base legal. De este modo procede interpretar la remisión que hace este apartado a un futuro reglamento para establecer “otras condiciones” a incluir en la autorización de uso. En definitiva, tales condiciones a lo sumo, si de limitaciones se trata, no pueden tener sino carácter instrumental y estar encaminadas así a concretar y hacer operativas y más explícitas las limitaciones establecidas ya legalmente.

En el segundo párrafo, debe suprimirse la palabra *mediante* (la que aparece por primera vez en el párrafo, no la segunda).

Artículo 91. Régimen general.

Establece el régimen general de intervención de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación con la prevención y control de especies exóticas invasoras.

Apartado 1.

Debe tenerse en cuenta que se deberán respetar las normas básicas pudiendo establecerse para el control de especies exóticas invasoras un régimen de protección mayor que el establecido por el Estado, pero no menor.

Apartado d). En ausencia de una previsión legal específica, el plazo de duración del procedimiento sería de tres meses en la medida que es el previsto con carácter supletorio por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 21.3 LPACAP). Podrá ser razonable dicho plazo, pero en todo caso al PL le

corresponde efectuar la valoración que proceda teniendo presente que puede reducirse dicho plazo y también ampliarse, en este caso, si se rebasan los seis meses, solo le cabe hacerlo a la ley y la superación de dicho plazo ha de tener carácter excepcional (art. 21.2 LPACAP). Por otra parte, en cuanto al sentido del silencio administrativo, a la vista de lo preceptuado por el art. 24.1 LPACAP, tiene que ser negativo y por tanto la falta de resolución expresa produce efectos desestimatorios para “el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”, según dispone y resulta directamente de lo prevenido por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común, aunque, en aras de la clarificación del régimen jurídico aplicable en los supuestos en que se regula la institución del silencio, procede dejarlo consignado así de manera expresa.

Apartado m) Deberá añadir al final del apartado “de Canarias”.

Artículo 92. Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias.

Apartado 1.

En cuanto a los criterios para saber cuándo una especie pueda llegar a constituir una amenaza para las especies nativas, los hábitats o los ecosistemas, o la seguridad o salud de las personas, nos remitimos a los criterios científicos que deben observarse en esta materia contenidos en la observación al art. 84, apartados 1,2 y 3 PL.

La jurisprudencia permite que se incorporen a este catálogo especies en función de los análisis de riesgos e informes incorporados al expediente, atendiendo a los principios de precaución y prevención, como la STS nº 36/2021, de 21 de enero, de la que extraemos un pasaje:

“En este contexto no parece injustificada ni desproporcionada la propuesta de inclusión en el CEEEI que resulta de los análisis de riesgos e informes científicos incorporados al expediente, en los que se valora la situación actual y el temor que las referidas especies se comporten como especies invasoras, poniendo de manifiesto su potencial amenaza como tales especies invasoras. En esta situación y como señala la referida sentencia de 16 de marzo de 2016, ha de atenderse a los principios de precaución y prevención, lo que justifica que en la aplicación del método de elaboración de las fichas de análisis de riesgos, se prevea que a efectos de considerar susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos para la fauna española, las especies de riesgo medio se asimilan a las de riesgo alto, previsión que ha de ponerse en relación

con el contenido y alcance de los parámetros que son objeto de valoración y el grado de incertidumbre en la determinación técnico-científica de los riesgos que se desprende de los mismos y que, en este caso, el órgano administrativo ha considerado asimilables, lo que no se desvirtúa por la alegación de que la puntuación asignada determina de manera taxativa y con carácter absoluto el grado de riesgo de la especie.”

En ese sentido, en la STS de 16 de marzo de 2016, se recogen criterios interpretativos sobre la catalogación o exclusión de las especies en el Catálogo Nacional de Especies Exóticas Invasoras, ligándolo a la *“existencia de una información científica o técnica que asevere, en la dicción legal, que constituyen una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural”*.

En el mismo sentido, la STS de 21 de enero de 2015 anula la inclusión de una especie en el Catálogo Nacional por falta de evidencia científica, mientras que se admite la especie como exótica invasora en el limitado ámbito territorial de las Islas Canarias, porque los informes y análisis científicos se habían limitado a ese ámbito y no a todo el territorio estatal.

Artículo 93. Procedimientos de inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias.

Apartado 1.

En cuanto a la solidez de la información técnica y científica que se menciona en este apartado nos remitimos a lo ya dicho sobre los criterios científicos que deben observarse en esta materia contenidos en las observaciones a los arts. 84 y 92.1 PL.

Apartado 2.

En cuanto al plazo para incoar y tramitar y el régimen del silencio administrativo, del procedimiento al que se refiere este apartado, nos remitimos a la observación efectuada al art. 91.1.d) PL.

Apartado 3.

Deberá preverse la publicación en el Boletín Oficial de Canarias, siendo la modificación ineficaz mientras no se publique, de acuerdo con lo establecido en el art. 131 LPACAP.

Apartado 4.

Deberá preverse que la evaluación de la capacidad invasora de las especies exóticas localizadas en Canarias se realizará de oficio cada diez años, sin perjuicio de la posible excepción a este plazo en los supuestos del apartado 2 del propio artículo, en cuyo caso la Administración deberá resolver el procedimiento en el plazo que se señale en la Ley.

Artículo 94. Efectos de la inclusión de una especie en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias.

Apartado 1.

Letra f) Permite que reglamentariamente se puedan establecer limitaciones complementarias a las recogidas en los apartados anteriores.

Debe tenerse en cuenta que las limitaciones de derechos tienen que recogerse en la ley cuando afecten de manera esencial a los derechos del capítulo I y II del título I de la CE (art 53.1 de la CE), respetando siempre el principio de necesidad y proporcionalidad (art. 4 LRJSP).

En cuanto a las limitaciones por vía reglamentaria, cuando autorizan al Gobierno de Canarias para establecer, en estos casos, condiciones "complementarias", no cabe entender que por vía reglamentaria puedan agregarse nuevas restricciones o restricciones adicionales a las legalmente establecidas, aunque cabe servirse de la indicada vía instrumentalmente a los efectos de concretar las que pudieran resultar del texto legal, debiendo remitirnos a las observaciones efectuadas al art. 86.1.I) PL.

Apartado 2.

La excepción de estas prohibiciones o limitaciones derivadas de la inclusión de una especie en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias, por razones de "bienestar animal" no se recoge en el art 7.3 del Real Decreto 630/2013, que sólo contempla razones de investigación, salud o seguridad de las personas. Debe tenerse en cuenta que la legislación de las Comunidades Autónomas puede ser más protectora pero no menos.

A este respecto, señala el FJ 5 de la STS de 16 de marzo de 2016:

"Salvo autorización singular, por razones justificadas y basadas en la tutela de valores superiores, no es posible ni lícito, por vía reglamentaria, soslayar las prohibiciones legales mediante un régimen de reservas, excepciones y salvedades jurídicas que, en suma, neutralizan o dificultan extraordinariamente el sistema

tutelar diseñado en la norma con rango de Ley y en las disposiciones del Derecho de la Unión europea sobre las especies exóticas invasoras.”

Además, en este apartado se vuelve a hablar de las competencias autonómicas o estatales “en el marco de la distribución de competencias en el medio marino determinada por la legislación básica estatal”.

Nos remitimos a lo ya dicho con anterioridad en el art. 4 PL sobre este inciso y la distribución de competencias entre el Estado y la CAC, reparándose el mismo por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

Artículo 95. Consideraciones específicas relativas a especies exóticas.

Apartado 4.

Las limitaciones de derechos deben establecerse en la Ley cuando afecten de forma esencial a los derechos del capítulo I y II del título I de la CE. Sobre esta cuestión nos remitimos a las observaciones efectuadas a los arts. 86.1.l) y 94.1.f) PL.

Artículo 96. Listas de especies exóticas permitidas.

Apartado 2.

Sobre la solvencia de la información técnica o científica que se menciona en este apartado nos remitimos a lo ya dicho sobre los criterios científicos que deben observarse en esta materia contenidos en las observaciones a los arts. 84, 92.1 y 93.1 PL.

Apartado 3.

En cuanto al plazo para incoar y tramitar y el régimen del silencio administrativo, del procedimiento al que se refiere este apartado, nos remitimos a la observación efectuada al art. 91.1.d) PL.

Artículo 99. Estrategias de erradicación o control de especies exóticas invasoras y de especies asilvestradas.

Apartado 1.

Señala que “las estrategias de erradicación o control de especies exóticas invasoras y de especies asilvestradas constituirán el marco a nivel regional de los Planes de erradicación o control de especies exóticas invasoras y de especies asilvestradas”.

Si bien el RD 630/2013, de 2 de agosto, contempla estrategias coordinadas Estado-Comunidades Autónomas, nada impide la elaboración de estrategias propias por la CAC en desarrollo de la normativa estatal básica. En este caso debe justificarse su fin y necesidad.

Apartado 2

Las estrategias deberán publicarse en los boletines oficiales, conforme al art 15.5 del RD 630/2013, de 2 de agosto.

Apartados 3 y 4

El contenido de estas estrategias se recoge en el art 16 del RD 630/2013, de 2 de agosto, con el carácter de mínimo, lo que deberá ser tenido en cuenta para coherencia estos apartados con la normativa básica.

Artículo 102. Autorizaciones para la introducción confinada en las islas de especies exóticas no incluidas en catálogos de especies exóticas invasoras ni en listas de especies exóticas permitidas.

Apartado 3.

Los riesgos deberán evaluarse conforme a criterios científicos sobre los cuales nos remitimos a las observaciones de los arts. 84, 92.1, 93.1 y 96.1 PL.

En cuanto al plazo para incoar y tramitar y el régimen del silencio administrativo, del procedimiento al que se refiere este apartado, nos remitimos a la observación efectuada al art. 91.1.d) PL.

Artículo 103. Autorizaciones específicas para la liberación al medio natural de especies exóticas no incluidas en catálogos de especies exóticas invasoras ni en listas de especies exóticas permitidas.

Las autorizaciones específicas para la liberación al medio natural de especies exóticas no incluidas en catálogos de especies exóticas invasoras ni en listas de especies exóticas permitidas, deben avalarse por un comité científico con las características señaladas en las observaciones a los arts. 84, 92.1, 93.1, 96.1 y 102.3 PL.

Artículo 104. Condiciones para la comercialización y tenencia de las especies exóticas.

Apartado 4.

Deberá también tenerse en cuenta lo señalado en la disposición adicional cuarta del RD 630/2013, de 2 de agosto cuando señala lo siguiente:

“Comercialización de variedades de especies alóctonas por razones fitosanitarias.

De acuerdo al artículo 6 de la Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, se podrán establecer, con carácter excepcional, limitaciones a la comercialización de variedades de especies alóctonas por razones fitosanitarias, cuando existan indicios de riesgos para la salud humana o sanidad animal, así como para el medio ambiente, y por las razones agronómicas que se establezcan, para aquellas variedades o razas que solamente puedan ser utilizadas en determinadas zonas o condiciones de cultivo.”

Artículo 105. Inspección de la comercialización de especies exóticas.

Apartado 1.

Este apartado asigna las funciones de vigilancia, inspección y control de la comercialización de animales o plantas exóticas, a las Consejerías competentes en materia de sanidad vegetal y animal, biodiversidad, salud y seguridad pública en el ámbito de sus respectivas competencias y a través del personal técnico inspector y de agentes de medio ambiente que presten funciones en la Administración autonómica, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los agentes de medio ambiente que prestan servicio en los cabildos insulares, al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y al Cuerpo General de la Policía Canaria.

Pues bien, la redacción empleada genera incertidumbre, pues no se alcanza a entender qué concretas funciones de inspección corresponden a cada cuerpo inspector, de modo que distinto personal podría considerarse competente para la inspección y sanción de una misma conducta infractora, pudiendo contravenir con ello el principio *non bis in ídem*.

Se requiere, en consecuencia, que se señalen en el precepto las competencias asignadas a cada Consejería de la Administración autonómica.

Artículo 108. Autorizaciones de parques zoológicos.

Apartado 3.

Conforme al art. 7.4 de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, norma básica según la su Disposición final primera, se entenderá denegada la autorización si transcurridos seis meses desde la recepción de la solicitud en el órgano no se hubiera notificado la resolución.

Conforme al art. 5 de la Ley 31/2003 de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, los parques zoológicos deben disponer del personal necesario especializado y de los medios materiales adecuados para la ejecución de las medidas de bienestar, profilácticas, ambientales y de seguridad indicadas en el artículo 3, así como para el desarrollo y cumplimiento de los programas señalados en el artículo 4 de esta Ley.

Tanto el personal como los medios deberán ser acordes con las necesidades derivadas de las colecciones de animales de cada parque zoológico. La formación continua del personal a cargo de los animales estará basada en la evaluación del conocimiento de los animales silvestres, de su conservación y especialmente de su bienestar.

Artículo 110. Cierre de parques zoológicos.

Apartado 1.

Se establece en el precepto que, en caso de cierre, temporal o definitivo, total o parcial, del parque zoológico, el órgano del Gobierno de Canarias competente en materia de sanidad y bienestar animal supervisará que la persona o entidad titular del establecimiento continúe cumpliendo, durante el proceso de desmantelamiento, las medidas adecuadas de tratamiento, conservación y traslado de los animales afectados.

Se debería fijar un plazo de ejecución de esas medidas conforme a lo exigido por el art 16 de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos. El incumplimiento en el plazo indicado de la referida obligación habilitaría la ejecución subsidiaria de las medidas a costa del obligado.

Artículo 111. Programas en parques zoológicos.

Este precepto reitera parcialmente el contenido de los programas del art. 4 a) y b) de la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, que se corresponde con los contenidos en las letras a) y d) del

PL, añadiéndose los programas contenidos en las letras b) y c), que no figuran en la legislación básica, que es de mínimos. Sin embargo, falta el programa del art. 4 c) de la citada ley básica, referido al “programa avanzado de atención veterinaria”, que deberá añadirse a este precepto, porque es obligatorio. Como el precepto desarrolla y añade nuevos programas diferentes a los básicos y no altera la legislación básica, en este caso operan las excepciones permitidas por la jurisprudencia constitucional sobre las *leges repetitae*.

Artículo 124. Disposiciones generales.

Apartado 3.

Señala este precepto que los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos se destinarán a la conservación de la biodiversidad de la Comunidad Autónoma de Canarias y al uso sostenible de sus componentes. Deberá aclararse a qué recursos genéticos se refiere, es decir, si son todos o sólo a los derivados de la utilización de los recursos genéticos que sean de titularidad pública y de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. Cualquier otro beneficio sobre recursos de titularidad privada, se debe constituir por Ley, que deberá regular sus aspectos esenciales, teniendo en cuenta, en todo caso, lo señalado en el art. 71 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

Artículo 133. Derecho de adquisición preferente. Tanteo y retracto.

Apartado 1.

No se debe olvidar en el PL la excepción prevista en el art. 25.3 de la Ley 43/2003, de 21 de diciembre de Montes, relativa a la inexistencia del derecho de adquisición preferente cuando se trate de aportación de capital en especie a una sociedad en la que los titulares transmitentes deberán ostentar una participación mayoritaria durante cinco años como mínimo.

Artículo 136. Plan de Ordenación de los Recursos Forestales.

Apartado 4.

El contenido del PORF es repetición del artículo 31.6 de la Ley 43/2003, de 21 de diciembre de Montes. La CAC puede, según este precepto, determinar la documentación de los PORF, por lo que deberá corregirse este precepto para concretar si se exigen todos o sólo algunos de los elementos indicados en la legislación básica, pues no puede limitarse a repetir lo indicado con carácter

potestativo en esa legislación básica, ya que en ese caso sería aplicable la doctrina sobre las *leges repetitae* a la que nos hemos referido en las observaciones generales y a lo largo de las observaciones al articulado del PL.

Artículo 137. Plan de Gestión Forestal Sostenible (PGFS) y Plan Simplificado de Gestión Forestal Sostenible (PSGFS).

Apartado 2.

En este apartado del PL se señala que los planes simplificados no serán objeto de revisiones periódicas siendo necesario la redacción de un nuevo plan técnico de gestión forestal cuando caduque el que se encuentre vigente.

Debería señalarse cuál es el plazo de caducidad. En todo caso, cabría replantearse la conveniencia de la figura de la caducidad mientras no se produzca un cambio de circunstancias tenidas en cuenta en el anterior Plan forestal, para evitar vacíos normativos que generen desprotección de los montes, pues todo monte de utilidad pública debe contar con un Plan de Gestión Forestal Sostenible con independencia de su superficie, según el propio art 137 del PL.

Artículo 152. Planificación y gestión del medio marino.

Este precepto remite la estrategia marina a la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, y al Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. En la medida que la Legislación estatal básica se basa en el principio de continuidad ecológica de los espacios terrestres y marinos y en la dirección y coordinación estatal de las estrategias marinas, sin tener en cuenta la nueva delimitación espacial realizada por el Estatuto de Autonomía, la remisión que se efectúa en este precepto a *“la estrategia marina para la demarcación marina de Canarias, en los términos previstos en la Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de protección del medio marino”*, no se ajusta a la nueva realidad contenida en el art. 4 EAC sobre el ámbito espacial en el que la CAC puede ejercer sus competencias.

Ciertamente, el art. 151, con anterioridad, dispone que la gobernanza en materia de conservación de la biodiversidad marina y de la costa se desarrollará en el marco de la *“Política Marítima Integrada”* que establezca la Comunidad Autónoma de Canarias y en las directrices que al respecto se propongan desde la Unión Europea y la Administración General del Estado (art. 151.1) y que, en consonancia con ello, se erige así la Política Marítima Integrada de la Comunidad Autónoma de Canarias en *“el*

marco destinado a fomentar el desarrollo sostenible de todas las actividades marinas y marítimas” (art. 151.2). No suscita observaciones lo prevenido por este precepto.

Ahora bien, no menos cierto es que después el art. 152 afirma, respecto de los instrumentos que contempla y que denomina “instrumentos básicos de planificación y gestión del medio marino”, que constituyen “el marco general tanto de la Política Marítima Integrada, como de las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con el medio marino” (art. 152 “in fine”).

Sucedo que los dos instrumentos que se mencionan en el art. 152, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, y el Real Decreto 363/2017, de 8, de abril, son anteriores al EAC (2018). Y en la citada Ley 41/2010, el art. 27, referido a la declaración y gestión de Áreas Marinas Protegidas (AMP), en su apartado 3, se remite a las AMP cuya declaración y gestión sea competencia autonómica en el supuesto establecido en el artículo 36.1 -hoy 37.2- de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que es el que mantiene el criterio de que solo son de competencia autonómica los espacios con “*continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección*”, por lo que se está contradiciendo lo dispuesto en el art. 4 EAC tras la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

No hace falta volver ahora a reiterar, en los términos ya expuestos en las observaciones formuladas con anterioridad al tratar los art. 2 y 4 PL, que el art. 153.1 EAC alude a los espacios marinos en la letra d): La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos (aparte de otras referencias que también podrían sin dificultad proyectar su alcance sobre dichos espacios, bien porque así se señale expresamente, caso de la letra h), o aun cuando no se indique así expresamente, caso de las letras b), j), k) y n). Y, por otra parte, el art. 154.1 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito espacial de Canarias], en los que hay que entender que están incluidos los espacios marinos, de acuerdo con el art. 4 EAC.

De todo lo anterior se desprende que Canarias es competente en esos espacios y que es el ejercicio de sus competencias lo que señaladamente ha de constituir el objeto del presente PL -la planificación de estos espacios- sin perjuicio de las que pudiera ostentar el propio Estado. No se trata de excluir la concurrencia de estas últimas, pero no cabe en modo alguno la remisión sin más a los “*términos previstos*”

en la Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de protección del medio marino”, cuando, como hemos visto, esta Ley es anterior al EAC, norma jerárquicamente superior y perteneciente también como ley orgánica al propio ordenamiento del Estado, y desconoce por tanto la virtualidad y el alcance de sus previsiones.

En suma, se repara este artículo en cuanto se remite a los términos previstos en la “Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de protección del medio marino” y el “Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias, por los mismos razonamientos contenidos en las observaciones al art. 4 PL.

Artículo 153. Informe de compatibilidad.

Apartados 1, 2 y 3.

En estos apartados se supedita cualquier actividad en la demarcación marina canaria que requiera realización de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, el depósito de materiales en el fondo marino o los vertidos regulados en la ley básica, a un informe favorable del Ministerio competente de medio ambiente respecto a la compatibilidad de la actividad con la estrategia marina canaria.

Este informe favorable no se exige en el espacio físico terrestre para estas actividades. Por tanto, se ha de reparar igualmente este precepto por no respetar el orden constitucional de distribución de competencias, derivado del Bloque de la Constitucionalidad, tras la reforma del EAC en 2018, por las mismas razones que las señaladas en el art. 4 PL.

Artículo 155. Medidas de conservación en las Áreas Marinas Protegidas de Canarias.

Apartado 1.

Remite al artículo 68 del PL en el que se hace referencia al criterio de continuidad ecológica entre los espacios naturales terrestres y marinos basada en la mejor evidencia científica. En la medida en que el contenido del art. 68 PL ha sido reparado al utilizar ese criterio, debe repararse este precepto por coherencia y por los mismos motivos allí señalados, a los que nos remitimos, esto es, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

Apartado 4.

La delimitación de áreas de protección especial en la zonificación de las AMP se limita al perímetro costero y la plataforma insular (hasta la cota -200 m.), lo que parece mantener el criterio de protección en función de la *“continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección”*, excluyéndose la declaración y delimitación de AMP en otras zonas dentro de las aguas canarias o de los espacios marítimos que los rodean, lo que contraviene, por las mismas razones que las expresadas en el apartado 1 de este artículo, el orden constitucional de distribución de competencias. En consecuencia, se repara igualmente el contenido de este apartado.

Artículo 159. Protección de la fauna marina frente a colisiones con embarcaciones.

Como ya hemos señalado, la CAC posee competencias en medio ambiente en el medio marino (arts. 153.1 d) y 154.1 EAC), particularmente en cuanto a la identificación y delimitación de espacios naturales protegidos. Sin embargo en este precepto se reduce esta competencia a promover ante la Administración General del Estado la identificación de las áreas críticas para la conservación de las tortugas marinas y de los cetáceos, desconociendo que esta competencia se puede ejercitar por la CAC en el ámbito marino y además dictar normas adicionales de protección si el Estado no las ha delimitado.

Por ello ha de ser reparado este precepto por no respetar el orden constitucional de distribución de competencias tras la reforma del EAC de 2018, como hemos venido manteniendo en numerosos preceptos.

TÍTULO X. INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR.

Con carácter general, según el art. 53.2 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el ejercicio de la potestad sancionadora debe respetar la presunción de inexistencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. Esta regulación representa la proyección legal en el ámbito del Derecho administrativo sancionador del derecho fundamental a la presunción de inocencia reconocido en el art. 24 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 4 de su Sentencia 74/2004, de 22 de abril, ha sintetizado su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la

presunción de inexistencia de responsabilidad administrativa en los procedimientos sancionadores:

«Debemos comenzar por recordar, una vez más, la vigencia del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador. “Según tiene reiteradamente afirmado este Tribunal, la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas (...), pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio” (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), y 169/1998, de 21 de julio, FJ 2). De entre los contenidos que incorpora el derecho fundamental ahora invocado (enumerados para el proceso penal en la STC 17/2002, de 28 de enero, FJ 2), resulta de todo punto aplicable al procedimiento administrativo sancionador la exigencia de un acervo probatorio suficiente, recayendo sobre la Administración pública actuante la carga probatoria tanto de la comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una probatio diabólica de los hechos negativos (por todas, STC 45/1997, de 11 de marzo, F. 4)».

La configuración de las normas sancionadoras ha de respetar las exigencias de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de los principios constitucionales que delimitan la potestad sancionadora. En este sentido, conforme sostiene la jurisprudencia constitucional, ha de asegurarse el cumplimiento de la doble garantía, material y formal, que deriva del art. 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo, 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre otras).

La garantía formal implica la suficiencia de rango de las normas en las que se tipifiquen las infracciones y se establezcan las sanciones, normas que han de tener la condición de ley en sentido formal, pues el Tribunal Constitucional considera que la expresión “legislación vigente” empleada por el art. 25.1 de la Constitución equivale a una reserva de ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2;

61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4, y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3), sin perjuicio de que dicha norma pueda remitirse a otras de rango reglamentario, siempre y cuando en la propia ley se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Junto a la garantía formal, el cumplimiento de la garantía material ha de traducirse en la precisa tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes sanciones, tarea que debe culminar con un grado de concreción suficiente que permita garantizar que los interesados puedan conocer qué tipo de conducta será considerada como infracción y cuáles son sus consecuencias jurídicas. En este sentido, no se trata simplemente de asegurar que sea una norma legal la que contemple la conducta punible, sino de que ésta describa con precisión dicha conducta.

También son de aplicación el principio de legalidad en materia sancionadora en relación con el de seguridad jurídica, que exigen la minuciosa tipificación de las infracciones (DCC 192/2015, de 18 de mayo).

La aplicación de la anterior doctrina al ámbito administrativo sancionador requiere, no obstante, introducir algunos matices: el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen “al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias” (STC 2/1987, de 21 de enero), bien “por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales”. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FF. 2 y 3 y jurisprudencia allí citada).

Artículo 163. Personal con funciones inspectoras.**Apartado 1.**

Este apartado establece que las funciones de vigilancia, policía y control del cumplimiento de lo dispuesto en el PL corresponde al personal técnico inspector y a agentes de medio ambiente de los cabildos insulares y al Cuerpo General de la Policía Canaria, a la Policía Local, a personal técnico de inspección y a agentes de medio ambiente de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, a agentes de medio ambiente o de otros departamentos del Gobierno de Canarias y a personal de inspección de agricultura, bienestar y sanidad animal, salud pública, emergencias y seguridad, pesca y puertos canarios, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas al personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Se reitera la observación realizada al art. 105 en cuanto a la incertidumbre que genera el otorgamiento de las mismas funciones a un cuantioso y variado personal, debiendo especificarse las funciones que corresponden a cada cuerpo inspector de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En general, la redacción de este apartado 1 en un solo párrafo resulta deficiente, por excesivamente larga, lo que provoca reiteraciones y faltas de concordancia. Así, por ejemplo, en el inciso "a agentes de medio ambiente o de otros departamentos del Gobierno de Canarias" sobra la "o".

Artículo 166. Infracciones leves.

Apartados 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 40, 41 y 42.

En todos estos apartados se debe especificar, en aras de la seguridad jurídica, en relación con el principio de tipicidad, a qué zonas protegidas o áreas naturales protegidas se refiere, si son las de la Red Canaria o a cualquier espacio con algún tipo de protección legal.

En el apartado 7 se tipifica la práctica de la santería y de rituales de cualquier naturaleza, que no constituyan prácticas o manifestaciones de ritos religiosos tradicionales o populares de las islas Canarias, realizadas en el medio natural utilizando la colocación de símbolos, imágenes o estructuras de cualquier tipo a modo de altar o velatorio, así como el depósito o abandono de urnas y otros elementos de carácter funerario, y cenizas o restos biológicos.

Sin embargo, lo realmente prohibido es la colocación, en el medio natural, de símbolos, imágenes o estructuras de cualquier tipo a modo de altar o velatorio, así como el depósito o abandono de urnas y otros elementos de carácter funerario, y cenizas o restos biológicos, con independencia de que se pueda calificar de santería o de ritual.

Por su parte, según el art. 1 EAC, la denominación oficial de la Comunidad Autónoma es Canarias.

En el apartado 11, la recolecta se refiere a flora. La expresión correcta referida a fauna sería captura o tenencia.

En el apartado 26, no es necesario aludir a la "finalidad lúdica, recreativa o de cualquier otra naturaleza", bastando con que se haga referencia a "La remoción, acumulación o amontonamiento de piedras, callaos o cualquier otro elemento geológico de cualquier naturaleza (...)".

Artículo 167. Infracciones graves.

En el apartado 7 se debe especificar, en aras de la seguridad jurídica, en relación con el principio de tipicidad, a qué ámbito territorial se refiere con medio natural.

En el apartado 10 se debe aludir a la Administración competente.

En el apartado 23, se tiene que hacer referencia a la Administración "competente".

En el apartado 38 se tiene que especificar qué son elementos naturales protegidos.

En el apartado 39 se tiene que especificar el ámbito territorial en el que se puede cometer tal infracción.

En el apartado 41 se tiene que especificar cuál es el medio natural.

Artículo 168. Infracciones muy graves.

En el apartado 5 no se especifica si esa introducción de ejemplares de fauna silvestre lo es en cualquier parte de la Comunidad Autónoma o, como dice el apartado anterior, en las áreas protegidas por la ley.

Artículo 177. Decomiso.

El apartado 3, párrafo primero, último inciso, dispone que los gastos del mantenimiento mientras dure la tramitación del expediente sancionador o si la

sanción es impuesta y ratificado el decomiso, correrán a cargo de la entidad o persona responsable de la infracción.

En la medida en que asumir los gastos del decomiso si la sanción no es impuesta sería injusto, sobra la conjunción adversativa “o” entre “sancionador” y “si”.

Disposición adicional tercera. Adquisición de montes, de hábitats naturales y de terrenos en el litoral.

Esta disposición está estableciendo un mandato que recae no solo sobre la Comunidad Autónoma de Canarias, sino sobre los Cabildos Insulares, en virtud del cual se les impone la obligación de adquirir terrenos forestales a través de diferentes medios, por lo que no nos hallamos ante una mera medida de fomento de tal adquisición, sino ante una obligación que incide de manera directa sobre el patrimonio de los Cabildos, lo que podría entrar en colisión con la autonomía financiera local en los términos en los que está redactada la disposición.

Disposición adicional séptima. Sustitución del consorcio o convenio de repoblación forestal.

Esta disposición está relacionada con la disposición adicional primera de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Del sentido literal de esta última disposición se desprende que las condiciones impuestas por ella no solo son exigibles a la condonación de deuda, como se ha establecido en el PL, sino también a las otras figuras contractuales que sustituyan a los consorcios y convenios de repoblación, por lo que se debe modificar la redacción de esta disposición séptima para que quede claro que los requisitos expuestos son aplicables no solo a la condonación de deuda, sino también a las referidas figuras contractuales.

Disposición adicional décima. Especies exóticas con aprovechamiento forestal, agrícola o ganadero.

En esta disposición se excluye de la regulación prevista en los artículos 102 al 104 de esta Ley las especies exóticas que no sean declaradas invasoras, cuyo destino sea el aprovechamiento forestal, agrícola o ganadero, que se registrarán por su legislación específica, siendo conveniente por razones de seguridad jurídica y coherencia sistemática que la excepción de la reglas generales establecidas en los arts. 102 y 104 del PL se incluyera en ambos preceptos y no en una disposición adicional, pues tal excepción los completa.

Disposición adicional decimotercera. *Animales asilvestrados.*

Se establece en esta disposición la definición de un término que se emplea en multitud de preceptos del PL, especies exóticas invasoras.

Sin embargo, en el art. 3 del PL, rubricado como definiciones, también se incluye la definición correspondiente.

Por tanto, obra en un mismo texto normativo dos definiciones diferentes de un mismo término, debiendo, por razones de seguridad jurídica, eliminarse una de las dos definiciones expuestas.

Disposición adicional decimosexta. Protección de la avifauna y de los murciélagos contra la colisión con aerogeneradores, líneas eléctricas y otras instalaciones o infraestructuras preexistentes.

En ella se dispone que *«Para las instalaciones de aerogeneradores, líneas eléctricas y otras instalaciones o infraestructuras energéticas que ya estén en funcionamiento o autorizadas, el órgano competente en materia de biodiversidad especificará las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que han de establecer para la protección de la avifauna y de los murciélagos, tal y como establece el artículo 72».*

Los titulares de dichas instalaciones energéticas han de adoptar esas medidas en un plazo de tres años desde su notificación», siendo manifiesto que su contenido no es propio de una disposición adicional, sino más bien de una disposición transitoria, pues la directriz vigesimoquinta, apartado 3 del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, establece que las disposiciones transitorias incluirán los preceptos que *«declaren la aplicación retroactiva de la ley nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor»* y en esta disposición se están regulando las medidas necesarias para aplicar el art. 72 PL en instalaciones que ya están en funcionamiento o autorizadas antes de la entrada en vigor de la ley que resulte del PL.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias.

A través de esta disposición se modifica la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias, y en su apartado uno, se añade al art. 4 de dicha Ley un texto normativo cuyo tenor coincide con el que a continuación figura en el apartado dos de esta misma disposición que modifica, a su vez, el art. 5 de dicha Ley (añadiendo un

apartado 2), resultando patente que con tal modificación se repite la misma norma en dos artículos distintos de la misma Ley, lo que implica que se debe eliminar tal innecesaria reiteración.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El apartado tres modifica la rúbrica del art. 186 de la LSENP, en consonancia con el art. 18 del PL. Como ya se ha dicho en la observación al art. 18, la técnica empleada no es correcta, de modo que lo que se regula en un texto legal, no puede repetirse en otro, por lo que, de mantenerse el art. 18 del PL, deberá derogarse expresamente el art. 186 de la LSENP.

Disposición final tercera. Modificación del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

En el apartado uno se añade un Capítulo VI al Título VIII del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio con la siguiente denominación:

“Capítulo VI

Tasa por suministro de información ambiental para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus Organismos Públicos”.

Por un lado, cuando se cita la norma en la rúbrica de esta disposición final debe añadirse “de la Comunidad Autónoma de Canarias”, por ser el nombre completo del Texto refundido.

Por otro, la rúbrica del Capítulo añadido, por coherencia con el resto de capítulos de dicho Título, debería eliminar la referencia a “para la Comunidad Autónoma de Canarias y sus Organismos Públicos”.

En caso de mantenerse, en vez de “para” debe emplearse “por”, denominación que, por otro lado, y sin perjuicio de lo señalado respecto al artículo 46.3 del PL -en el que decíamos, entre otras cuestiones, que la creación de esta tasa debe suprimirse del nuevo art. art. 131 *ter* introducido por la presente disposición final-, no coincide con la contenida en el mismo, que se refiere a que se crea la Tasa por suministro de información ambiental “de” la Comunidad Autónoma de Canarias.

Pero es que, además, el artículo 131-ter, que se añade por el apartado Dos de esta disposición final al reseñar el hecho imponible en el apartado b) sólo menciona

la reproducción y envío de documentos por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la tasa de emisión de cualquier informe ambiental a solicitud de la persona interesada, sin que se mencione a los Organismos Públicos.

La denominación del Capítulo VI, pues, debería hacerse coincidir con el contenido del artículo.

Por otra parte, en el apartado g.2) del artículo 131-ter, añadido por el apartado Dos de la DF, se difiere el establecimiento y modificación de las cuantías a una Orden departamental, señalando sus elementos de cuantificación con anterioridad (g.1), con carácter genérico, pero no se señala la tarifa o tipo de gravamen, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 7 en relación con el capítulo II del Título I de la norma que se modifica, que preceptúa que la creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá realizarse por Ley del Parlamento de Canarias, (apartado 1) y que *"son elementos esenciales de las tasas los determinados por el Texto Refundido en el Capítulo siguiente"* (apartado 2), situándose entre estos los elementos cuantitativos de las tasas (art. 16) que señala en su apartado 3 que *"la cuota tributaria podrá consistir en una cantidad fija señalada al efecto, determinarse en función de un tipo de gravamen aplicable sobre elementos cuantitativos que sirvan de base imponible, o establecerse conjuntamente por ambos procedimientos"*.

Pues bien ni se señala cuantía fija, ni tampoco tipo de gravamen, ni se señala como se va a establecer más allá de determinaciones que vienen a ser casi reproducción de las contenidas en el Texto refundido con carácter genérico (se consideran elementos de cuantificación del importe de las tasas el coste de los materiales utilizados como soporte de la información a suministrar y coste del envío de la información solicitada).

Disposición final cuarta. Modificación de la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

Por medio de la misma se añade un apartado 3.bis al artículo 18 de la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, observándose en su punto d) remisión normativa expresa sin hacer mención de la normativa que la sustituya, lo que puede ocasionar problemas de obsolescencia normativa.

Disposición final decimoquinta. *Entrada en vigor.*

En la misma se establece que «*La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias*». La omisión de un periodo de *vacatio legis* en un Proyecto de Ley tan extenso y complejo resulta ser del todo contrario a la seguridad jurídica.

Anexos del PL.

En lo que se refiere al análisis jurídico de los siete anexos del PL, teniendo en cuenta su contenido eminentemente técnico, cabe afirmar que no procede realizar observación alguna de carácter jurídico al no destacarse ninguna infracción del ordenamiento jurídico.

C O N C L U S I O N E S

1.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia para la aprobación del PL objeto de este Dictamen.

2.- Son objeto de reparo, no obstante, los siguientes preceptos del PL:

Por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, el artículo 4.2 PL; y por conexión, asimismo, en los términos expuestos en los fundamentos de este Dictamen, los artículos 2, letra a) y 4.1 PL y demás preceptos concordantes [artículos 14.1, letra I), 50.1, 59 1º, 60.3, 68.1 y 2, 85.1, 94.2, 152, 153, 155.1 y 4, y 159 PL].

Por vulnerar el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, el art. 48 PL; y además, en los términos expuestos en los fundamentos de este Dictamen, los artículos 3.1, 18. 2 y 3, 19, 56, 57, 59.2º y 3º, 60.1 y 71.3, 85.1, Disposición adicional decimotercera y Disposición final segunda PL.

3.- El resto del PL se adecua con carácter general a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de las observaciones asimismo señaladas en el Fundamento V de este Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. LUIS FAJARDO SPÍNOLA, SOBRE EL DICTAMEN 42/2023, DE 1 DE FEBRERO, DEL PLENO, RELATIVO AL PROYECTO DE LEY DE BIODIVERSIDAD Y DE LOS RECURSOS NATURALES DE CANARIAS (EXP. 401/2022 PL).

Por este Voto particular expreso mi parcial discrepancia con el Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias.

Respetuosamente discrepo de la mayoría en las consideraciones y conclusiones que alcanza sobre las cuestiones y artículos de este Proyecto de Ley que enseguida se explicarán:

1. Entre las modificaciones que en el Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC) introdujo la Ley Orgánica 1/2018, de 1 de noviembre, destaca como una de las más importantes la de ampliar el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC), hasta entonces limitado al territorio de las islas que integran el Archipiélago, para extenderlo al mar que lo circunda, en la extensión y con los límites que el propio Estatuto determina. En sí misma tal modificación supuso una importantísima ampliación del ámbito de actuación de la CAC; pero además entrañó una significativa potenciación del poder político-administrativo autonómico.

Tal ampliación del espacio marino se recoge en el artículo 4 EAC, que en su número 3 indica que “el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecida constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres”. Es decir, en tales espacios marinos pueden ejercer competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma.

El Dictamen a que se refiere este Voto particular no niega esta doble presencia competencial de ambas instancias en los espacios marinos que rodean el Archipiélago; pero no siempre la aplica en sus reparos y observaciones al articulado del Proyecto de Ley (en adelante PL). Por eso, antes de analizar cada uno de tales supuestos de incorrecta aplicación del artículo 4.3 EAC procede dejar claro lo siguiente:

A. El artículo 4.3 EAC no atribuye competencias a la Comunidad Autónoma; no hay a través del mismo una disminución, condicionamiento o desaparición de las competencias estatales en tal espacio marino, ni tampoco un incremento competencial para la CAC. El elenco competencial de la CAC sigue siendo el mismo, y lo que realmente introduce aquel precepto es una ampliación espacial del ámbito para su ejercicio.

B. Por lo demás, tanto la competencia estatal como la autonómica en el ámbito marino se ejercerán con la configuración normativa que tanto la Constitución (en adelante CE) como el EAC le hayan atribuido. Si sobre una determinada materia el Estado tiene competencia exclusiva o carácter básico, como competencia exclusiva o básica la ejercerá en aquellos espacios marinos; y, por lo mismo, si el EAC reconoce a la CAC para una concreta materia la competencia exclusiva o la de desarrollo y ejecución de la básica del Estado, así la ejercerá en tales ámbitos.

C. Finalmente, si en cierta ocasión y sobre una parte de tales espacios marinos tanto el Estado como la CAC fueran titulares de competencia exclusiva sobre materias de contenido diferente (como veremos se da respecto del artículo 159 PL), el ordenamiento jurídico ha de ofrecer fórmulas de cogobernanza que resuelvan el conflicto. Esta cogobernanza se puede aplicar también para un mejor ensamblaje en el ejercicio de competencias autonómicas de desarrollo con las básicas del Estado (como propone el artículo 151 PL). Una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional avala esta moderación en el ejercicio de las competencias dentro del Estado de las Autonomías, para evitar confrontaciones sin salida, lo que indefectiblemente nos lleva al ámbito de la cooperación interadministrativa.

Este Consejo Consultivo tuvo ocasión de estudiar este novedoso concepto de la cogobernanza en su Dictamen 271/2022, de 6 de julio, sobre una reclamación de responsabilidad de la Administración por restricciones impuestas con motivo de la pandemia de COVID-19, el primero y hasta ahora único sobre esta materia. Pues bien, sobre tal armonización en el ejercicio de las Administraciones sanitarias estatal y autonómicas, señalamos:

“Para una vez finalizado el primer estado de alarma, manteniéndose la situación de crisis sanitaria, el RDL 21/2020 estableció un modelo de colaboración entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas al que se denominó de cogobernanza. No existe una definición jurídica precisa de este nuevo concepto, que parece aludir a una determinada modalidad dentro del marco de las relaciones interadministrativas; al respecto, ha de señalarse que no figura entre las

reguladas en los artículos 140 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Pues bien, esta cogobernanza según el RD 555/2020 y el RDL 21/2020 y otras normas sobre la llamada Nueva Normalidad, supone la recuperación por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias, pudiendo adoptar en su ejercicio determinadas medidas preventivas complementarias de las de la Administración General del Estado especialmente en materia sanitaria. Compatible con tal ejercicio de competencias propias resulta el despliegue de actividades de colaboración entre ambas Administraciones [art. 140.1.c) LRJSP: «entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes»].

Fórmulas de cogobernanza como las comentadas en el transcrito Dictamen de este Consejo se plantean por el PL en determinadas situaciones de ejercicio de competencias estatales y de la CAC en el espacio marino del Archipiélago, como estudiaremos más adelante. Tales situaciones nunca pueden abordarse, como equivocadamente realiza el Dictamen sobre el que se emite este Voto particular, por la vía de excluir la aplicación de la competencia estatal, en aquellos supuestos excepcionales en que están presentes competencias exclusivas de ambas Administraciones (art. 159 PL).

2. INCORRECTA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 4.3 EAC

El artículo 2.a) PL fija el objeto del mismo, señalando que pretende determinar el régimen jurídico de una serie de intervenciones de la CAC dirigidas a la protección, conservación y restauración del patrimonio natural de Canarias, incluyendo el medio marino, atendiendo especialmente a su biodiversidad. La competencia que con tales intervenciones ejercita la CAC es de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado [artículo 153.1. d) EAC]. Por eso este precepto indica que el ejercicio por la CAC de tales competencias habrá de realizarse *“de acuerdo con las competencias sobre diversidad de la normativa estatal básica”*. Es decir, que tal ejercicio **no puede contradecir**, ni siquiera en aquellos espacios marinos ampliados, lo previsto en la legislación básica. Es justamente eso lo que determina el artículo 4.3 EAC. Negar la aplicación del Derecho estatal básico tratando de suprimir esta frase alusiva a la conformidad al mismo, como hace el Dictamen de la mayoría, supone aplicar incorrectamente el artículo 4.3 EAC.

Para argumentar a favor de la supresión, como se pretende, de este inciso final del artículo 2. a) PL, el Dictamen del que discrepamos interpreta que con este precepto se otorga a la legislación básica estatal la facultad de **distribuir** las competencias entre Estado y CAC, lo que de ser cierto efectivamente resultaría contrario a lo establecido por el artículo 147.2 CE. Pero para nada utiliza este inciso que comentamos el término distribuir, como sí hace, contradiciendo la CE, el artículo 4.2 PL. Se limita el artículo 2. a) PL a señalar, de acuerdo con el EAC y particularmente con sus artículos 153.1. d) y 4.3, que el ejercicio por la CAC de las competencias objeto de esta Ley no puede contradecir ("*de acuerdo con*") la normativa básica en la materia.

La interpretación de la mayoría, así, inaplica o aplica incorrectamente los artículos 153.1 y 4.3 del EAC. Fue por eso que propuse al Pleno levantar este reproche al artículo 2. a) PL, y no llevarlo a conclusiones. Desatendida mi propuesta, la formulo ahora a través del presente voto particular.

Idéntica argumentación frente al Dictamen de la mayoría ha de aplicarse al artículo 4.1 PL, que se limita a incluir el inciso final "*sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal*". Tampoco aquí se incluye el término **distribuir**, como sí se hace e indebidamente en el siguiente número 4.2 de este artículo. Por consiguiente, el artículo 4.1 PL es conforme a la CE y al EAC, al indicar que la aplicación de la futura Ley al patrimonio natural de Canarias se hará "*sin perjuicio* (es decir, sin contradecir) *de lo dispuesto en la legislación estatal básica*".

Por todo ello, nuestra posición, que resultó minoritaria en el Pleno del Consejo, fue la de que el Dictamen señalara con más claridad y precisión jurídica el alcance del artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias sobre el ejercicio tanto de las competencias autonómicas como de las del Estado en el espacio marino de Canarias.

En consecuencia, se propone excluir de la lista que figura en las CONCLUSIONES del Dictamen la referencia a los artículo 2. a) y 4.1, manteniendo, eso sí, el 4.2. PL.

3. SOBRE PLANEAMIENTO EN EL ESPACIO MARINO

Señala el artículo 151 PL que "la gobernanza en materia de conservación de la biodiversidad marina y de la costa se desarrollará en el marco de la Política Marítima Integrada y de las directrices que al respecto se propongan desde la Unión Europea y la Administración General del Estado". A este precepto no formula la mayoría reproche alguno, de lo que se deduce que tal fórmula de cogobernanza la considera ajustada a Derecho.

Para formalizar y dar cabida a tales directrices de la Administración General del Estado, el siguiente artículo 152 le otorga la facultad de formular y aprobar, como los dos instrumentos básicos de planificación del espacio marino de Canarias ("demarcación M."), la estrategia y el plan de ordenación de tal ámbito espacial, según determinan la Ley 41/2010, de 29 de diciembre y el RD 363/2017, de 8 de abril, ambos de carácter básico.

Precisamente por esta cita de la legislación básica el Dictamen con el que discrepamos considera que este artículo 152 contradice el reparto constitucional de competencias, pues tratándose de normativa anterior a la reforma estatutaria de 2018, "no se ajusta a la nueva realidad contenida en el artículo 4.3 EAC", al dar acogida al "principio de continuidad ecológica".

Cabe suponer que la mayoría no entiende que la condición de tal legislación como anterior a 2018 ya por ello la condena a la consideración de inconstitucional, pues su conformidad a la Carta Magna ha de presumirse, y en los casi cinco años transcurridos desde entonces no ha habido Sentencias del Tribunal Constitucional que contradigan esta presunción.

Pero más allá de la anterior afirmación, que probablemente comparte la mayoría que aprobó este Dictamen, es que éste incurre en varios errores de partida en relación con el artículo 152 que comentamos:

A. Se indica que este precepto "no se ajusta a la nueva realidad contenida en el artículo 4.3 EAC", y eso no es así, pues sin mencionar tal artículo expresamente, el 152 PL localiza estos instrumentos de ordenación "en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias", y la CAC no incluía tales ámbitos antes de la reforma estatutaria de 2018, a través justamente de su art. 4.3.

B. En segundo lugar, se adelanta que tales instrumentos de ordenación de este artículo 152 se refieren a Áreas Marinas Protegidas, cuando para nada se menciona en él tales Áreas, ni ningún otro espacio natural protegido. Por el contrario, este artículo regula los instrumentos de "planificación y gestión del medio marino", que es el todo, mientras un Área es sólo una parte del mismo. A partir de ahí aplica artículos de las Leyes 42/2007 y 41/2010 referidos a tales Áreas (con indebidas menciones al antiguo criterio delimitador de la *continuidad ecológica*), pero no al conjunto del espacio marino de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y, así, toda esa crítica se orienta a lo que tales artículos indican, efectivamente contrariando alguno de ellos el 4.3 EAC.

C. En fin, este artículo 152 regula el planeamiento estatal básico aplicable a **todo** el espacio marino de Canarias (el delimitado por el artículo 4 EAC). La crítica de la mayoría erróneamente considera que se trata de ordenar aquellas partes del conjunto marino calificados como Áreas protegidas, y así detecta que en los artículos básicos que cita y que regulan tales Áreas, se aplica el criterio de la *continuidad ecológica*.

Tal errónea calificación lleva al Dictamen a considerar el artículo 152 como contrario al reparto constitucional de competencias después de la reforma estatutaria de 2018. Pero no es así. Este precepto regula instrumentos de ordenación estatales cuyo ámbito normativo es la totalidad del espacio marino de Canarias, por lo que la mención de la Ley 41/2010 y del RD 363/2017 es general, sin específica mención a aquellos artículos de tales disposiciones reguladores de las Áreas marinas protegidas, indebidamente delimitadas por el criterio de la continuidad ecológica,

Aquí el espacio ordenado es todo el de la demarcación M. de Canarias, delimitado según el nuevo artículo 4 EAC, y según el número 3 de tal precepto estatutario aquí resulta aplicable la legislación básica del Estado, por lo que bajo el amparo de tal competencia puede la Administración General del Estado aprobar la estrategia y el plan conteniendo tal ordenación básica.

Debe finalmente señalarse que compatible con tal planificación básica resultará la Política Marítima Integrada a establecer por la CAC, pues ambas se aprobarán en el marco de las relaciones bases-desarrollo del sistema normativo del Estado de las Autonomías, y además en este caso en ejercicio de la cogobernanza a que alude el artículo 151, a la que nos hemos referido más arriba.

Por idénticas razones nos oponemos al reproche que también se formula al **artículo 153**, donde el Dictamen incurre en el mismo error del artículo anterior al considerar que se refiere a Áreas marinas protegidas, cuando expresamente indica este precepto que es aplicable a toda la demarcación M. de Canarias, Así pues, tampoco aquí se aplica el tan denostado criterio delimitador de la *continuidad ecológica*, resultando este artículo 153 también conforme al reparto constitucional de competencias.

4. UNA FÓRMULA DE COGESTIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES.

Finalmente, tampoco hemos votado a favor del Dictamen por los reparos formulados al **artículo 159 PL**. En este precepto el PL ofrece una fórmula de cogestión para armonizar el ejercicio en ciertos ámbitos marinos de la competencia

ambiental autonómica (de identificación y delimitación de áreas en las que intervenir en protección de tortugas y cetáceos de la colisión con embarcaciones) con la estatal de condicionar o prohibir el tráfico marítimo en tales áreas para hacer efectiva aquella protección.

El Dictamen de la mayoría considera que, en este precepto, la competencia autonómica para tal identificación y delimitación no se ejerce con la plenitud que le atribuye el EAC al limitarse a "*proponer*" (y, por tanto, a no decidir finalmente) al respecto. Propiamente esto es cierto, pero también lo es que quien ostenta la competencia exclusiva para condicionar o prohibir la navegación marítima es la Administración General del Estado. No puede, en consecuencia, sostenerse que la CAC llegue, pretendiendo ejercitar hasta el final su indiscutible competencia de delimitación, a prohibir a las embarcaciones la libre circulación por estos ámbitos marinos, pues esta última es una competencia exclusiva del Estado (Disposición Final 6ª de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima).

La CAC, y sólo ella, tiene competencia para identificar y delimitar estos espacios de protección de tortugas y cetáceos. Pero la Administración General del Estado es quien puede decidir el condicionamiento o la prohibición de navegación en ellas; así lo determina con claridad el artículo 20 de la citada Ley de Navegación Marítima:

"Artículo 20. Excepciones al régimen general de la navegación en los espacios marítimos españoles.

1. La Administración Marítima podrá condicionar, restringir o prohibir, por razones de seguridad y protección marítima, la navegación en ciertos lugares de los espacios marítimos españoles, en particular en los casos de ejercicios y operaciones navales de las Fuerzas Armadas o siempre que el paso de los buques extranjeros por el mar territorial no sea inocente.

Las medidas previstas en el párrafo anterior se podrán adoptar también por razones de conservación de la biodiversidad marina o del patrimonio cultural subacuático, cuando las autoridades competentes así lo hayan requerido en aplicación de la legislación vigente, con sujeción a los procedimientos contenidos en los convenios internacionales.

2. Dichas medidas podrán ser asimismo adoptadas por los Ministerios competentes, sin discriminación de pabellón y respecto a determinadas categorías

de buques, cuando ello sea necesario para prevenir la realización de actividades ilícitas o el ejercicio de cualquier tráfico prohibido.

3. Reglamentariamente podrán establecerse, asimismo, limitaciones o restricciones a las actividades subacuáticas por razones de conservación de la biodiversidad marina o del patrimonio cultural subacuático para la prevención de la realización de actividades ilícitas.”.

Como se expuso en la primera parte de este Voto particular, en el artículo 159 PL se regula una intervención de ambas Administraciones, en un marco de *“cooperación y colaboración interadministrativa”*, dirigida a restringir el tráfico marítimo para evitar la colisión de las embarcaciones con tortugas y cetáceos. La iniciativa y la determinación precisa de la medida ambiental de protección sólo puede ser autonómica (*“promoverá ante la Administración General del Estado la identificación de las áreas críticas (...) así como la evaluación del riesgo de colisión”*), ejerciendo así en plenitud su competencia ambiental; pero la ejecución final de tal decisión autonómica no puede materializarse sin la conformidad de la Administración General del Estado, que es la que finalmente, sólo ella, puede condicionar o prohibir la navegación en aquéllas. Esto explica la naturaleza de *propuesta*, y no de decisión final, al afectar necesariamente al ejercicio de la competencia estatal de prohibir o condicionar la navegación.

La CAC, según EAC, no tiene competencia en materia de tráfico marítimo, que como se ha indicado es una competencia exclusiva estatal. La CAC sí tiene competencia exclusiva (art. 160.1 EAC) en transporte marítimo que transcurra íntegramente dentro del ámbito del archipiélago (y, por tanto, sobre las líneas de transporte interinsular en todo el espacio marino del 4.3. EAC); pero, aparte esta limitación a sólo las líneas de transporte que unan puntos del archipiélago, no es lo mismo tráfico marítimo (más amplio) que transporte marítimo. En opinión de este Consejero, las limitaciones al *“tránsito de embarcaciones”* a que se refiere este art. 159 PL se encuadran en la posibilidad de limitar el tráfico marítimo, constituyendo así sin ningún género de duda una competencia exclusiva estatal.

En fin, en este artículo se ejercitarían por parte de la CAC competencias ambientales, y por parte de la Administración General del Estado competencias de policía de la navegación marítima. Para armonizar el ejercicio de ambas competencias se plantea la fórmula del art. 159 PL. Por esta razón entiendo que no procede el reparo, debiendo eliminarse la mención a este precepto en CONCLUSIONES.

Si nos hemos permitido plantear nuestra posición a través del presente voto particular ha sido para hacer llegar a la Administración consultante nuestra interpretación alternativa en un asunto de tanto calado, y también obviamente en la esperanza de que la doctrina de este Consejo la asuma en el futuro.