

D I C T A M E N 3 6 5 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de octubre de 2026.

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. 334/2026 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen

1. Mediante escrito de 28 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 29 de julio de 2026, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita la emisión de dictamen preceptivo en relación con el Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.A.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante LCCC).

3. A la solicitud de dictamen, recabado por el procedimiento ordinario, 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 27 de julio de 2026 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio).

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC), cuyos arts. 68 y 71 y ss. regulan el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. Resulta, asimismo, de aplicación 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 (en adelante, Decreto 15/2016), en lo que no se oponga a lo previsto en la citada Ley.

2. La solicitud de dictamen viene acompañada del oportuno expediente [art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por el Decreto 181/2005, de 26 de julio, ROFCCC], del que forma parte, como se ha señalado, el preceptivo certificado del « (...) *acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva*», de 27 de julio de 2026, de toma en consideración por el Gobierno de Canarias del PL y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

3. En el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PL y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites:

- El informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales que inspiran el Anteproyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias, elaborado por el Consejero de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias [arts. 66, 68, 71 y 72 (dado que inicialmente se acuerda la tramitación de urgencia del Anteproyecto) LPGC], de 7 de abril de 2026.

- Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 13 de abril de 2026, por el que tomó en consideración el informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales de la iniciativa de elaboración del PL -que consta como anexo al Acuerdo- y se dio conformidad a la oportunidad de la iniciativa de elaboración del mismo (art. 71.3 LPGC).

- Lista de Evaluación que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido (art. 71.5 LPGC y norma segunda del Decreto 15/2026), de 14 de abril de 2026, elaborada por el Director General del Medio Natural de la

Consejería de Transición Ecológica y Energía. Esta lista incluye la Memoria Económica (norma decimoquinta del Decreto 15/2016).

Asimismo, incluye los informes sobre impactos normativos requeridos por las normas sectoriales:

- Informe de evaluación del impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del Proyecto de Ley, exigidos respectivamente por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

- Informe sobre impacto por razón de cambio climático, conforme a lo establecido en el apartado tercero, letra h), del art. 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.

- Informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con la Disposición Adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el 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.

- Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta

de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Trámite de consulta a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, de 14 de abril de 2026 [71.6 LPGC y norma segunda, apartados 2, 5 y 6, del Decreto 15/2016], así como a los Cabildos Insulares [art. 4 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares en relación con el art. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las competencias insulares que pueden verse afectadas y que el art. 70.2 b) y n) EAC atribuye a los Cabildos Insulares], y a la Federación Canaria de Municipios. Asimismo, consta el cumplimiento del trámite de audiencia e información Pública (69.3 y 71.7 LPGC y art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana) mediante la publicación del Anteproyecto, Lista de Evaluación y Acuerdo del Gobierno en el Portal de Participación Ciudadana el 16 de abril de 2026.

Todas las observaciones realizadas con ocasión de estos trámites han sido analizadas y respondidas por la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias en los diversos informes que constan en el expediente.

- Ha de señalarse que la iniciativa legislativa no fue sometida al trámite de consulta pública previa, [art. 71.4 LPGC, art. 18 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana y norma Primera, apartado 2, del Decreto 15/2016]. Y es que, tal consulta previa, a tenor del art. 71.5 LPGC tiene carácter potestativo, no resultando aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo.

- Asimismo, se ha realizado consulta, el 4 de junio de 2026, al Consejo Municipal de Canarias [art. 76 EAC y disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias] y al Consejo de Colaboración Insular, [art. 128 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares], que, el 25 de junio de 2026, remiten sendas certificaciones de acuerdos favorables adoptados en las respectivas sesiones celebradas el 16 de junio de 2026.

- Informe, de 15 de abril de 2026, de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Transición Ecológica y Energía [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, y art. 67.2 de la Ley 11/2026, de la Hacienda Pública Canaria].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 15 de abril de 2026 [art. 27.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio, en relación con la norma tercera, apartado 1, letra b) del Decreto 15/2016].

- Informe de evaluación de impacto por razón de género y sobre la identidad y expresión de género y la diversidad sexual, y ratificación por la Unidad de Igualdad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica y Energía, de 20 de abril de 2026 (art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres y Directriz sexta, apartado 1, de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género de los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobada por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017).

- Informes de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de 20 y 21 de abril de 2026 sobre la simplificación y reducción de cargas en los procedimientos administrativos, y sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa de los procedimientos de las administraciones públicas de Canarias [arts. 83.c), 84.c) y 77.c) del Decreto 108/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias, y art. 82.1 LPGC].

Asimismo, consta informe-memoria sobre las medidas de la simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento administrativo en el Anteproyecto de Ley que se tramita, emitido por la Dirección General del Medio Natural, de 15 de abril de 2026.

- Informe de la Dirección de Costa y Mar del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, de 10 de junio de 2026, que ha sido objeto de valoración por la Dirección General del Medio Natural en fecha 26 de junio de 2026.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 17 de julio de 2026 [art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], cuyas observaciones han sido objeto de

análisis por la Dirección General del Medio Natural en informes de 20 y 23 de julio de 2026, incorporándose Propuesta del PL en la que se incluyen las sugerencias emitidas por los Servicios Jurídicos del Gobierno.

- Informe sobre el procedimiento de elaboración del PL de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica y Energía, emitido con fecha 20 de julio de 2026 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, en relación con lo establecido en la norma la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Finalmente, consta certificación de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 24 de julio de 2026 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

3. Por último, en la Exposición de Motivos del PL se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de esta aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*», en los siguientes términos:

«La presente Ley se adecua a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

En lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, se trata de una norma necesaria para la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales de Canarias.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad, contiene la regulación imprescindible aplicable a esta materia al no existir ninguna alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos.

Conforme a los principios de seguridad jurídica y eficiencia, resulta coherente con el ordenamiento jurídico y permite una gestión más eficiente de los valores a preservar.

De la misma manera, se ha dado cumplimiento al principio de transparencia, ya que se ha garantizado en todo momento, en la tramitación del proyecto, la audiencia e información pública, por lo que las potenciales personas, asociaciones o colectivos destinatarios de esta norma han tenido la posibilidad de participar activamente en su elaboración, aportando diferentes propuestas y sugerencias.

Finalmente, por lo que respecta a la igualdad de género y a la expresión de género, cabe resaltar que se ha dado cumplimiento, respectivamente, a la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y a la Ley 2/2021, de 7 de junio, de Igualdad Social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales. Esta Ley no contempla condiciones discriminatorias que supongan

impacto negativo alguno en la igualdad de género, ni afecta negativamente a la igualdad y no discriminación por razón de la identidad y expresión de género o de las características sexuales, por lo que el impacto que la ley tiene en las personas destinatarias de la norma es totalmente positivo».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

III

Objeto, justificación, finalidad y estructura del PL

1. El presente PL tiene por objeto, de conformidad con su art. 2:

«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, conforme a la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Canarias.

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

c) La protección y restauración de los suelos de Canarias y la 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 constitución de un régimen de bioseguridad frente a formas biológicas invasoras y organismos modificados genéticamente.

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

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

2. En cuanto a su justificación y finalidad de la norma proyectada, es preciso mencionar su precedente de 2022, que dio lugar al Dictamen 42/2023, de 1 de febrero (Expediente 401/2022), cuyo objeto era, en esencia, el mismo que el del presente. Y es que, el actual PL de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de

Canarias, tal y como consta en la tramitación de este, obedece, entre otras razones, a la necesidad de realizar modificaciones al anterior texto dados los reparos jurídicos que formuló este Consejo en el referido Dictamen, unidas a otras modificaciones de suficiente entidad como para iniciar un nuevo procedimiento normativo. Así, como señala el informe del Servicio Jurídico, de 17 de julio de 2026:

« (...) lo cierto es que el actual APL presenta sustantividad y autonomía respecto del anterior, lo cual no es obstáculo para que deba ser considerado en su utilidad como expresamente se señala en el apartado 1.3 de la Memoria en la que se afirma que:

“ (...) En consecuencia, los antecedentes de la legislatura anterior no se integran en este expediente como trámites reproducidos o convalidados, sino únicamente como elementos de contexto útiles para la mejor identificación de los sectores afectados y de las reivindicaciones previsiblemente relevantes en la nueva tramitación (...) ”

Confrontados ambos textos legales en su sistemática este APL reproduce a aquel si bien suprime la regulación que entonces se preveía en su Título VII sobre los «Montes de Canarias» y en su Título VIII que llevaba por rúbrica «De la Protección de la biodiversidad frente a la contaminación lumínica». Igualmente, en el actual se suprime el Anexo II sobre yacimientos de interés paleontológico.

En relación con dicho APL se suprime en el actual texto la demanialización de los recursos genéticos -art. 8 del APL de la X legislatura-, la creación de los Patronatos Insulares de Biodiversidad y Recursos Naturales -art. 18-, se suprime las Directrices Generales de Biodiversidad -art. 49 del APL.- y se suprime la Red Canaria de Humedales -art. 64 del APL.- como modificaciones más destacadas.

Aquel APL -el de la legislatura- motivó nuestro informe 333/2022 y el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 42/2023 de 1 de febrero (...).

La supresión de la regulación de montes y contaminación lumínica minora el riesgo de colisión de este APL con la norma básica del Estado en sendas materias (i) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (ii) DA 4ª de Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

El APL presenta una proyección horizontal que converge con otras áreas de la actividad administrativa que se desarrollan en un mismo espacio físico por lo que es necesario cohesionarlo con otros textos legales autonómicos; principalmente, con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias², la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias (DF 1ª del APL.) y la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias».

En este sentido, ha de señalarse que la Exposición de Motivos del PL que nos ocupa viene a ser similar a la que fue objeto de nuestro Dictamen 42/2023, en relación con la justificación y ámbito normativo, con algunas actualizaciones normativas, si bien, como se verá en relación con las competencias, en el nuevo texto que se nos remite se ha corregido, entre otras modificaciones, lo que fue objeto de una de las observaciones de este Consejo, que era la insuficiente justificación competencial, limitándose prácticamente a reproducir el art. 153 EAC.

Así pues, tal y como, de manera similar se hizo en el texto anterior, en el actual, la Exposición de Motivos establece como justificación del PL:

«El 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 comprometía a la elaboración del “Plan de Acción Canario” para la implementación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por Decreto 80/2023, de 18 de mayo, se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática habiéndose avanzado en los instrumentos a través de los cuales se desarrollarán la misma, entre otros, el Plan Canario de Acción Climática.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, tras la 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 texto estatutario 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, relativo a los derechos en el ámbito del medio ambiente, proclama en su apartado 2 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».

Y, en relación con la finalidad perseguida con la norma proyectada se señala en la Exposición de Motivos:

«El Gobierno de Canarias ha adoptado 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 de su patrimonio natural, 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. Así, 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 con estos objetivos, la presente Ley persigue igualmente la consecución de las metas dirigidas a lograr en nuestra Comunidad Autónoma el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de la Agenda Canaria 2030.

Esta norma también se encuentra en consonancia con la situación sanitaria generada tras 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 aras de evitar futuras pandemias. El brote de la COVID-19 puso de manifiesto 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, como ya hiciera el PL anterior, el art. 1 de éste sintetiza la finalidad perseguida por la norma proyectada de la siguiente forma:

«La presente ley tiene por finalidad la conservación, restauración y recuperación 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 y contenido del PL

3.1. El PL que nos ocupa presenta la siguiente estructura y contenido:

1) Su parte expositiva viene dada por una amplia Exposición de Motivos (precedida de un índice -Norma Decimonovena, apartado 5. del Decreto 15/2016-), dividida en cinco apartados, a lo largo de los que se justifica la norma proyectada, se contextualiza dentro de la normativa internacional, estatal y autonómica en la materia, se determina su contenido y finalidad, así como su estructura, y la competencia de Canarias para dictarla, así como la justificación de los principios de buena regulación, asegurando el cumplimiento de los *«principios de buena regulación»* a que hacen referencia los arts. 66.1 y 80.5 LPGC. Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

2) Su parte dispositiva, que contiene 133 artículos, se estructura de la siguiente manera y con el siguiente contenido:

- Un Título I, rubricado *«Disposiciones generales, organización administrativa y políticas sectoriales»*, que a su vez se divide en dos Capítulos.

El Capítulo I, relativo a las disposiciones generales y políticas sectoriales, a lo largo de los arts. 1 al 11 recoge la finalidad y objeto del PL, definiciones, su ámbito espacial, los principios que lo inspiran, los deberes de las Administraciones Públicas en relación con la biodiversidad, la función social y pública del patrimonio natural de Canarias, los recursos genéticos integrantes del patrimonio natural de Canarias, la colaboración ciudadana y voluntariado, la acción pública en materia de medio ambiente, así como la custodia del territorio.

El Capítulo II, regula la Organización administrativa y órganos de participación a través de los arts. 12 al 16, donde se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como de los Cabildos insulares y de los Ayuntamientos, el Consejo de Biodiversidad y Recursos Naturales de Canarias y el alcance de los informes en materia de biodiversidad en procedimientos ambientales y sectoriales.

- Un Título II, denominado «*Conocimiento, evaluación, información, difusión y divulgación de la biodiversidad*», dividido a su vez en dos capítulos.

El Capítulo I regula los instrumentos para el conocimiento y evaluación de la biodiversidad. Así, en los arts. 17 a 30 determina tales instrumentos: inventario del Patrimonio Natural de Canarias, Banco del Inventario Natural de Canarias, Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias, Banco Genómico de la Biodiversidad Canaria, Sistema de seguimiento y evaluación de Espacios Silvestres Protegidas y Amenazadas, Base de Datos de Especies Exóticas invasoras de Canarias, Sistema de Seguimiento y Evaluación de Hábitats de Canarias, Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Red Natura 2000 en Canarias, Sistema de Información Geográfico de Biodiversidad y recursos naturales, Sistema de información de la normativa de las Administraciones Públicas, Gestión de Autorizaciones, Red de Observación del medio marino en Canarias, Red Canaria de Vigilancia Sanitaria de Fauna Silvestre, y Sistema de información y análisis de los ecosistemas marinos de Canarias.

El Capítulo II regula el fomento de la información, difusión y divulgación para la conservación del patrimonio natural en su art. 31, relativo a la información, difusión y divulgación del patrimonio natural.

- Un Título III que se intitula «*De la planificación ambiental*». Éste contiene tres Capítulos. El Capítulo I, que contiene los arts. 32 y 33 relativo a los planes de recuperación y de conservación de las especies amenazadas, regula los planes de recuperación y de los planes de conservación, así como el contenido de éstos.

El Capítulo II, en su art. 34 regula los planes de conservación y restauración de hábitats catalogados.

Se dedica el Capítulo III, finalmente, a través del art. 35, a los planes de ordenación de los recursos naturales de un determinado ámbito espacial.

- Un Título IV, rubricado «*De las Áreas Protegidas de Canarias*», que, a través de los arts. 36 al 45 contiene las normas sobre: la Red de Áreas Protegidas de Canarias, coherencia de las Áreas protegidas, medidas preventivas ante la falta de planificación de un área protegida de Canarias, los Espacios Geológicos Protegidos de

Canarias, los Yacimientos Paleontológicos, la Infraestructura Verde Canaria y los Corredores Ecológicos, las Áreas Protegidas de Canarias por Instrumentos Internacionales, los Hábitats Catalogados en peligro de desaparición, las Áreas Críticas y potenciales para especies amenazadas, y la Red de Áreas Marinas Protegidas.

- Un Título V, denominado «*Conservación de hábitats y especies silvestres nativas*», que se divide en tres Capítulos con el siguiente contenido.

El Capítulo I, sobre disposiciones generales, a lo largo de los arts. 46 a 48 contiene disposiciones generales para la conservación de las especies, así como para la conservación de los hábitats, y los criterios de Gestión para la conservación del patrimonio natural de Canarias.

Por su parte, el Capítulo II, contiene disposiciones específicas en sus art. 49 a 55, relativas a la protección de la avifauna y de los murciélagos contra la colisión con aerogeneradores, líneas eléctricas y otras instalaciones o infraestructuras energéticas, la prohibición de captura de fringílidos, la posesión de aves rapaces y de cetrería, la protección de especies frente a la contaminación lumínica, las prohibiciones específicas con respecto a los animales de compañía, silvestres en cautividad y gatos comunitarios, los centros de recuperación de fauna nativa silvestre, y el traslado fuera de la Comunidad Autónoma de Canarias de especímenes de la flora y fauna nativa silvestre de Canarias.

El Capítulo III, relativo a la conservación de especies protegidas y amenazadas contiene en su art. 56 un listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias; en su art. 57 las Prohibiciones para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias; en su art. 58 el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias; en su art. 59 los efectos de la inclusión en el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias; en su art. 60 el catálogo de árboles, arboledas y otra flora singular de Canarias; en su art. 61, los criterios de evaluación y procedimientos de aprobación de especies amenazadas, protegidas y singulares; en su art. 62 las excepciones a las prohibiciones para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias, en su art. 63, la declaración de interés público de primer orden por razones imperiosas; en su art. 64, las autorizaciones de uso de especies protegidas; en su art. 65 los programas de introducción, reintroducción, reforzamiento o traslocación de especies protegidas amenazadas o extintas en

Canarias; y en su art. 66 los programas de reproducción *ex situ* de especies amenazadas.

- Un Título VI, que bajo la rúbrica «*Especies exóticas y especies exóticas invasoras, parques zoológicos y jardines botánicos y organismos modificados genéticamente*», regula, a través de los arts. 67 a 93, estructurados dentro de tres Capítulos, lo siguiente:

Capítulo I, la prevención y control de especies exóticas y especies exóticas invasoras. En él se contienen en los arts. 67 a 81: los principios y el régimen general, así como el catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias, los procedimientos de inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias, los efectos de la inclusión de una especie en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias, determinadas consideraciones específicas relativas a especies exóticas invasoras, listas de especies exóticas permitidas, la Red de Alerta Temprana de Canarias para la detección e intervención de especies exóticas invasoras, los Centros habilitados para la recepción de especies exóticas invasoras, los planes de control y erradicación de especies exóticas invasoras y de especies asilvestradas, campañas de control o erradicación de especies exóticas invasoras y de especies asilvestradas, 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, así como las autorizaciones 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 condiciones para la comercialización y posesión de las especies exóticas, y la inspección de la comercialización de estas especies.

El Capítulo II, rubricado «*Parques zoológicos y jardines botánicos*», se distribuye, a su vez en dos secciones. La Sección 1.^a, relativa los Parques zoológicos, contiene en sus arts. 82 a 86 normas sobre el registro de Parques Zoológicos e Inventario, registro y control de especies en parques zoológicos, las autorizaciones de parques zoológicos, su inspección, vigilancia y cierre, y los Programas en parques zoológicos. Por su parte, la Sección 2.^a, referida a los Núcleos y jardines botánicos, los regula en los arts. 87 a 91: los núcleos y jardines botánicos de Canarias, autorizaciones de núcleos botánicos y de jardines botánicos, así la inspección y vigilancia de ambos, y los Programas de conservación de especies amenazadas de Canarias y de educación ambiental en jardines botánicos.

El Capítulo III, bajo la denominación de «*Uso en Canarias de organismos modificados genéticamente*», recoge en sus arts. 92 y 93 las normas sobre el uso confinado y liberación de organismos modificados genéticamente, y el control y planes de bioseguridad.

- Un Título VII, que, bajo la rúbrica «*Uso sostenible de la biodiversidad de Canarias*», viene a regular a lo largo de tres capítulos lo siguiente:

Capítulo I, el uso sostenible de los recursos silvestres nativos, en él se contienen los arts. 94 a 97: disposiciones generales, conocimientos tradicionales de Canarias, asociados al patrimonio natural silvestre, aprovechamiento y uso de especies silvestres nativas, usos recreativos, deportivos y turísticos en el patrimonio natural canario.

Capítulo II, regula el acceso a los recursos genéticos de Canarias y distribución de beneficios a través de los arts. 98, que contiene las disposiciones generales y 99.

El Capítulo III, por su parte, contiene las normas sobre fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en sus arts. 100 a 103, relativos al fomento y desarrollo de la biotecnología y de la investigación científica en el campo de la biodiversidad y de los recursos naturales de Canarias, a las subvenciones y ayudas para la conservación de la biodiversidad, a la prioridad en subvenciones, exenciones y bonificaciones fiscales, y a los costes ambientales y reparto equitativo de las ganancias.

- Un Título VIII denominado «*Biodiversidad marina y protección de la costa*» en el que se contienen, a lo largo de sus arts. 104 a 116 las normas sobre: Política Marítima Integrada, la Comisión Interdepartamental para la Gobernanza de la Política Marítima integrada de Canarias, la Planificación y gestión del medio marino, el informe de compatibilidad, la Protección y conservación de los recursos marinos, las medidas de conservación en las Áreas Marinas Protegidas de Canarias, el mantenimiento de las salinas canarias, la protección marina de las olas, de los ecosistemas costeros, y de la fauna marina frente a colisiones con embarcaciones, las autorizaciones de uso de especies protegidas marinas, anillamiento y marcaje científico, los usos prohibidos en el medio marino, y el acceso a los recursos genéticos marinos.

- Un Título IX, relativo a la «*Inspección y régimen sancionador*», cuyo contenido se divide en cinco capítulos.

El Capítulo I es el relativo a la Inspección, por lo que en sus arts. 117 y 118 contiene la normativa sobre el personal con funciones inspectoras y sus facultades.

El Capítulo II es el que contiene las normas sobre infracciones y sanciones. Este capítulo, a su vez, se divide en una Sección 1.^a que dedica a las Infracciones en los arts. 119 a 122; una Sección 2.^a, que es la relativa a las sanciones, lo que se regula en los arts. 123 y 124; dedicándose la Sección 3.^a en el art. 125 a la reparación del daño causado e indemnización.

El Capítulo III es el que contiene la regulación de la responsabilidad de las personas infractoras, estableciendo en su art. 126 las personas responsables, en el art. 127 el reconocimiento de la responsabilidad, y en el art. 128 la responsabilidad penal.

El Capítulo IV, que regula la competencia y procedimiento, lo hace a través de los arts. 129 a 131, en dos Secciones, la primera, la relativa a la competencia, y la segunda, la relativa al procedimiento sancionador y al decomiso.

El Capítulo V, finalmente, establece en sus arts. 132 y 133, respectivamente, los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, y el inicio del cómputo de la prescripción.

3) Contiene el PL, asimismo, una parte final, que viene dada por:

- Quince disposiciones adicionales:

Disposición adicional primera. Saladar de Jandía.

Disposición adicional segunda. Adquisición de hábitats naturales y de terrenos en el litoral.

Disposición adicional tercera. Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias y Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias.

Disposición adicional cuarta. Patrimonio Paleontológico de Canarias. Disposición adicional quinta. Aumento de la superficie marina protegida.

Disposición adicional sexta. Adaptación de los centros de recuperación de fauna nativa silvestre existentes.

Disposición adicional séptima. Régimen específico de las actividades profesionales de producción, comercialización y uso de material vegetal.

Disposición adicional octava. Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad de Canarias.

Disposición adicional novena. De la Comisión Interdepartamental para la Gobernanza de la Política Marítima integrada de Canarias.

Disposición adicional décima. Acreditación, coordinación y supervisión de las personas habilitadas como guardas rurales con especialidad en guarda de caza y guardapescas marítimo.

Disposición adicional undécima. Régimen específico de la actividad agraria, viverística, acuícola y pesquera.

Disposición adicional duodécima. Actualización de los importes de las sanciones.

Disposición adicional decimotercera. Dotación. Disposición adicional decimocuarta. Habilitación.

Disposición adicional decimoquinta. Cobertura presupuestaria.

- Cinco disposiciones transitorias:

Disposición transitoria primera. Criterios de evaluación de especies amenazadas.

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio para las especies exóticas ya introducidas en Canarias.

Disposición transitoria tercera. Usos recreativos, deportivos y turísticos en el patrimonio natural.

Disposición transitoria cuarta. Régimen transitorio de protección de olas y rompientes.

Disposición transitoria quinta. Instalaciones energéticas preexistentes con incidencia sobre la avifauna o los murciélagos.

- Una disposición derogatoria única en cuyo apartado 1 se derogan expresamente las siguientes normas: a) La Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas. b) Los arts. 7, 8 y 9 del Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales. c) La Orden de 20 de febrero de 1991, de la Consejería de Política Territorial, sobre protección de especies de la flora vascular silvestre de la Comunidad Autónoma de Canarias. d) La Orden de 6 de agosto de 2001, de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, por la que se establecen medidas generales y urgentes, con carácter provisional, para el tratamiento de arenas procedentes del continente africano, destinados al uso de la construcción, asfaltado o cualquier otro, con excepción del utilizado para la generación de playas. En el apartado 2 de la disposición derogatoria se establece una

cláusula genérica se derogación de todas aquellas normas de igual o inferior rango en lo que se oponga a lo establecido en el PL.

- Nueve disposiciones finales:

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

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

Disposición final tercera. Directrices de Ordenación del Litoral. Disposición final cuarta. Coordinación de la legislación autonómica relativa a la Red de Áreas Protegidas de Canarias y a la Red Natura 2000.

Disposición final quinta. Vertidos desde tierra al mar en espacios marinos protegidos, zonas de baño y zonas de producción acuícola o marisquera.

Disposición final sexta. Desarrollo reglamentario en materia de iluminación y alumbrado exterior.

Disposición final séptima. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Biodiversidad y Recursos Naturales de Canarias.

Disposición final octava. Utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios y derecho de tanteo y retracto sobre espacios pertenecientes a la Red de Áreas Protegidas de Canarias.

Disposición final novena. Desarrollo normativo. Disposición final décima. Ésta, relativa a su entrada en vigor, establece una *vacatio legis* de seis meses, lo que destaca como cambio frente al anterior PL, que, a pesar de la amplitud de la norma proyectada, preveía su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el BOC.

4) Por último, el PL contiene seis Anexos: Catálogo de árboles, arboledas y otra flora singular de Canarias; Especies en peligro de extinción el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias; Especies vulnerables del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias; Especies de interés para los ecosistemas marinos de Canarias del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias; Especies del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de Canarias (LESPEC); y el Anexo sobre 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.

3.2. Procede por último señalar, en cuanto al contenido del PL, y puesto que en el mismo se han realizado modificaciones sustanciales respecto del que fuera objeto del Dictamen 42/2023, que en el que ahora nos ocupa, como se ha visto en la exposición de su articulado, se ha eliminado el bloque normativo propio que tenía el anterior en cuanto a la regulación de montes y recursos híbridos, así como de contaminación lumínica. Así, desaparecen ahora el denominado Plan Forestal de Canarias y una regulación específica de los montes. Además, en cuanto a la materia marina, y dadas las observaciones de nuestro mentado Dictamen, si bien se mantiene, se hace con mayor coordinación con el Estado y mejor delimitación competencial. Y, en general, se han reducido los instrumentos de planificación, se ha delimitado más pormenorizadamente la materia competencial y la seguridad jurídica, además de haberse reducido y depurado el anterior texto, cuyo alcance era mucho más amplio, incluso en la propia extensión del articulado: 133 artículos frente a los 179 del texto anterior, sin perjuicio de la parte final y los Anexos.

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma para regular las materias objeto del PL y marco normativo

1. Competencia autonómica

Tal y como ya adelantamos, el presente PL tiene como antecedente el PL del mismo título, que no culminó con su aprobación como Ley, reiniciándose ahora un nuevo procedimiento de elaboración, dando lugar a un texto que incorpora, entre sus modificaciones, las que se derivan de las observaciones efectuadas por este Consejo Consultivo en el Dictamen 42/2023, en especial, en materia competencial.

Por ello, sin perjuicio de la justificación competencial recogida pormenorizadamente en la Exposición de Motivos del actual PL, tal y como señaló este Consejo que debía hacerse, procede reproducir lo señalado al respecto en nuestro mentado Dictamen, dada amplitud de la norma y los títulos competenciales implicados e imbricados, si bien, se han de eliminar las anteriores consideraciones relativas a la materia de montes, pues en el actual texto del PL se ha eliminado como el bloque normativo sobre montes y recursos hídricos. Señalábamos al respecto, en el Fundamento IV de aquél:

« (...) 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 F. 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, R. del Este y R. 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 F. 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 M.-, 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. Asimismo, 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, (...) .

“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 2023 (...).

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)”».

Además, debe recordarse también que sobre la competencia en materia de costas y de ordenación del litoral nos hemos pronunciado más recientemente en el Dictamen 172/2024, de 5 de abril, a cuyo contenido nos remitimos.

Finalmente, tal y como señalábamos en el Dictamen que venimos reproduciendo, 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, que, en el presente PL son: la caza y la pesca, recogidos en la Disposición final primera y en el art. 114, en relación con el art. 131 EAC; transporte marítimo, referenciada en la Disposición final segunda, en relación con el art. 160.1 EAC; la Lista de Zonas de Interés Paleontológico, constituida al menos por las cartas paleontológicas insulares, recogida en el art. 39, en relación con el art. 137.1 EAC; organismos modificados genéticamente, en los arts. 91 y 92 del PL en relación con el art. 130.1.f) EAC; ganadería y sanidad, previsto en el art. 50, entre otros, del PL, en relación con los arts. 130 y 141 EAC, respectivamente; deporte, en el art. 96 PL, en relación con el art. 138 EAC; turismo y actividades en los espacios marítimos, en los arts. 96 y 114 PL, en relación con los arts. 129 y 131.3 EAC, en concordancia con el art. 4 EAC; investigación científica, en el art. 99 PL, en relación con el art. 135 EAC; y establecimientos comerciales, en los arts. 82 a 91 del PL, en relación con los arts. 126 y 128.2 EAC.

De todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con títulos competenciales suficientes para la aprobación de la disposición legal proyectada.

2. Marco normativo

Como ya se ha señalado, el PL se incardina, ante todo, en el marco constitucional dado por el art. 45 CE, que reconoce el derecho de todas las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, imponiendo a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales para proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. Por su parte, el art. 149.1. 23.^a CE, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para

establecer normas adicionales de protección. Todo ello sin perjuicio, como se verá, de otros títulos competenciales que concurren en el PL.

Por otro lado, en el nivel estatutario, y sin perjuicio de las competencias para dictar la norma cuyo proyecto es objeto de análisis el PL (arts. 96 y 153 del EAC, relativos a las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, y en el art. 154, que atribuye a Canarias competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos), resultan marco estatuario de referencia del PL: el párrafo segundo del art. 1.1 del EAC, que atribuye a Canarias competencia en la defensa de su patrimonio natural y biodiversidad y el desarrollo sostenible y equilibrado de las islas como tarea suprema de sus instituciones; el art. 3, que ordena adaptar las políticas públicas a la lejanía, la insularidad y la ultraperiferia, especialmente en materia de energía y medio ambiente; el art. 4, que define el ámbito espacial de Canarias y reconoce las aguas canarias como especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma; el art. 26, que consagra el derecho a la protección de la naturaleza, del medio ambiente, del paisaje y de la biodiversidad, tanto en espacios terrestres como marinos; y el art. 37, en sus apartados 14 y 15, que establecen los principios rectores la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos y la preservación y mejora de la calidad medioambiental y de la biodiversidad del Archipiélago como patrimonio común para mitigar los efectos del cambio climático.

En el nivel estatal el PL se dirige a desarrollar, complementar y adaptar a las singularidades ecológicas, territoriales y marinas de Canarias la legislación básica estatal en materia de patrimonio natural, biodiversidad, medio marino y espacios protegidos, que se viene dada por las siguientes Leyes.

En primer lugar, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad -en adelante, Ley 42/2007-, establece el marco básico sobre conservación, uso sostenible, restauración, especies silvestres, espacios protegidos, Red Natura 2000, especies exóticas invasoras y acceso a recursos genéticos. Por su parte, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, regula las estrategias marinas, el buen estado ambiental y la planificación del medio marino. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, incide en la planificación y en la autorización de actuaciones con efectos significativos sobre el medio ambiente. Por último, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques

Nacionales, en lo relativo al régimen de los parques nacionales presentes en Canarias y a la coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en esta materia.

Todo ello, claro está, teniendo en cuenta, como ya advertimos en el citado Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, que, en el caso de producirse alguna antinomia o contradicción de las normas básicas con lo dispuesto en el EAC -tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre-, debe prevalecer este último (FJ IV, apartado 3, y V, apartados 1.4 y 3, del referido Dictamen).

Asimismo, resultan de aplicación, por su conexión material con bloques concretos del anteproyecto, el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad; el Real Decreto 124/2017, de 24 de febrero, relativo al acceso a los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres y al control de su utilización; y el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, sobre el informe de compatibilidad y el documento de valoración preliminar en relación con las estrategias marinas. Igualmente, en función del contenido de los preceptos concretos del texto, resultan de aplicación otras normas estatales sectoriales en materia de conservación de fauna silvestre en parques zoológicos, organismos modificados genéticamente, bienestar y sanidad animal, energía, costas, caza, pesca, procedimiento administrativo y régimen sancionador.

En el ámbito autonómico, el PL pretende ordenar, integrar, así como modificar y, en algún caso, derogar la normativa autonómica en las materias objeto del PL, *«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”»*, como se señala en la Exposición de Motivos.

En este nivel autonómico, el marco normativo en el que se inserta el PL viene dado por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, cuya derogación expresa prevé el PL; la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias; el texto refundido de las 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; la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias; y el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales.

En el nivel europeo e internacional, resultan de aplicación: la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres; la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; el Reglamento (UE) n.º 1143/2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras; el Reglamento (UE) n.º 511/2014, relativo al cumplimiento de las medidas de acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización, en aplicación del Protocolo de Nagoya; y el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, sobre la restauración de la naturaleza, que establece objetivos jurídicamente vinculantes de restauración de ecosistemas, hábitats y especies. Además, se enmarca el PL en la normativa europea sobre restauración ecológica, Red Natura 2000, gobernanza marina y protección del medio ambiente, así como compromisos internacionales asumidos por el Reino de España en materia de biodiversidad, conservación y desarrollo sostenible, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

V

Observaciones al contenido del PL

1. Observaciones de carácter general

El Proyecto de Ley que se dictamina tiene por objeto *«el establecimiento del régimen jurídico general para las protección, conservación y restauración del patrimonio natural (...)»* (art. 2 PL), que incluye los hábitats, poblaciones y especies silvestres nativas de la biodiversidad de Canarias. Su finalidad principal es el establecimiento de estrategias y reglas para la protección de tal patrimonio natural, lo que constituye el régimen jurídico de la biodiversidad en la Comunidad Autónoma.

Para alcanzar tales objetivos el ordenamiento jurídico canario necesita contar, además, con otros bloques normativos conexos pero distintos del propiamente regulador de la biodiversidad: por un lado el de la regulación espacial, creando Áreas Protegidas y Espacios Naturales; y el de la ordenación a través de planes y otros instrumentos de intervención. Son campos jurídicos necesariamente relacionados, pero distintos: el de la fijación de estrategias y reglas para asegurar la biodiversidad, el del establecimiento de unidades territoriales (Áreas y Espacios Naturales) donde aplicar tal protección, y el de la regulación jurídica de los planes que ordenen jurídicamente las intervenciones protectoras.

La regulación espacial (régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos) se encuentra desarrollada por los arts. 176 a 195 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, integrados en el Capítulo IV del Título IV. En cuanto a la ordenación a través de planes y otros instrumentos se regulan por los arts. 104 a 117 de la citada Ley 4/2017, agrupados en el Capítulo III de su Título III.

Tal regulación en dos normas distintas parece ser la voluntad del Gobierno que nos solicita este Dictamen, pues en el muy reciente Proyecto de Ley del Suelo (que fue objeto de nuestro Dictamen 320/2026) no ha modificado los citados artículos de la Ley 4/2017, ni tampoco se propone ahora hacerlo en el presente PL a través de Disposiciones finales o derogatorias. El modelo que parece postularse por el Gobierno (y acaso más tarde por el legislador) es el de la coexistencia de dos ámbitos normativos, incluidos en sendas Leyes, uno para integrar la regulación material de la biodiversidad (estrategias y reglas de protección del patrimonio natural), y otro para incluir las disposiciones adjetivas e instrumentales que coadyuven a la protección de la biodiversidad (ámbitos espaciales por un lado, e instrumentos de planificación por el otro).

Por lo demás, tal propósito de coexistencia de dos ámbitos legales diferenciados parece deducirse, entre otros, del art. 35 del propio PL.

No obstante, un detenido análisis del presente PL ha llevado a este Consejo Consultivo a la conclusión de que en varios de sus artículos no se sigue aquel objetivo de reparto normativo, pues en el que ahora se dictamina se incluyen preceptos que regulan medidas de administración y gestión de los Espacios Naturales, ámbito propio hasta ahora de la Ley 4/2017 (art. 36.5 PL) y otros en materia de ordenación (arts. 106 o 109.3 PL, entre otros).

Se contraviene así la regla, proclamada por el propio PL, de la separación de ámbitos normativos para la regulación de determinaciones materiales que fijan las estrategias y reglas de biodiversidad, de aquellos otros reguladores de los aspectos adjetivos o instrumentales (espacios y ordenación).

Especial transcendencia tiene la concurrencia de regímenes sancionadores entre el PL y la Ley 4/2017 (o también con la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias 11/2019, de 25 de abril). El propio PL da por supuesto la existencia de esta concurrencia, con diferentes tipos de infracción para los mismos hechos (art. 119.3 pfo. 1.º), con una fórmula de solución de los conflictos entre sistemas sancionadores que compromete la seguridad jurídica.

Esta concurrencia del sistema sancionador del PL con el de otras Leyes se manifiesta en la doble regulación (en dos normas diferentes) de idénticos tipos de infracción. Así la coincidencia del tipo regulado en el art. 120.3 PL con el del art. 392.2 de la Ley 4/2017; o del 120.4 PL con el 392.3 Ley 4/2017; o del 120.5 con el 392.3.c); o del 120.20 con el 392.3.d); o de los números 31 y 35 del art. 120 del PL con el art. 392.3.a) de la mentada Ley 4/2017; o del 121.15 PL con los arts. 378.1 y 382; o del 121.24 con el 388.2; o del 121.32 con el 392.2 de la Ley 4/2017.

Resulta evidente el riesgo para la seguridad jurídica de estos supuestos de doble regulación, excediéndose el PL respecto del objetivo que él mismo proclama.

El legislador es libre para elegir concentrar toda la materia analizada en una única Ley, derogando las regulaciones ya existentes en otras Leyes. Podrá también optar por mantener la regulación en dos normas, e incluso mandar al Gobierno para que elabore un Texto Refundido de ambas. Lo que, sin embargo, considera este Consejo Consultivo reprochable es mantener la ordenación de estas materias en ambas Leyes, incluso con regulaciones duplicadas y a veces contradictorias.

El PL aborda esta duplicidad de regulaciones en su Disposición Final Cuarta:

«En el plazo de tres años desde su entrada en vigor, el Gobierno de Canarias aprobará criterios de coordinación normativa entre las áreas protegidas reguladas por esta Ley y el régimen jurídico de los espacios protegidos regulados por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, de tal forma que se armonicen ambos regímenes y, en la medida de lo posible, se establezcan los protocolos y mecanismos jurídicos para su posible integración en un solo texto legal».

La finalidad perseguida por esta previsión es dar respuesta a una de las principales objeciones formuladas por este Consejo Consultivo en su anterior Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, en el que se pusieron de manifiesto las dificultades de articulación entre la legislación proyectada en materia de biodiversidad y el régimen jurídico contenido en la LSENPC, advirtiéndose la existencia de potenciales solapamientos normativos y los riesgos que ello podía comportar para el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la Constitución. A este respecto, procede remitirnos íntegramente a la atenta lectura del referido Dictamen -Fundamento V, apartado 1, subapartado 1.3, entre otros-.

En opinión de este Consejo Consultivo con esta fórmula, que puede suponer mantener esta situación de dispersión normativa, e incluso de contradicción, por un largo periodo temporal, no se soluciona un conflicto que el propio PL ha creado. No

se pretende resolver con un claro mandato de nítida separación en dos ámbitos legales, o de proceder a su refundición en un único texto. Se habla de criterios de coordinación, o de protocolos y mecanismos de armonización, con la posibilidad de una integración en un único texto legal «en la medida de lo posible».

En este sentido, la solución finalmente acogida en el PL sigue presentando determinadas insuficiencias desde la perspectiva de la seguridad jurídica [art. 9.3 CE]:

En primer lugar, el legislador autonómico reconoce de forma expresa la existencia de un solapamiento normativo entre la legislación proyectada en materia de biodiversidad y el régimen jurídico contenido en la LSENPC, tal y como se deduce del apartado IV de la Exposición de motivos, el art. 37.2.º y la propia Disposición final cuarta del PL.

En segundo lugar, la remisión contenida en el art.37, apartado 2.º del PL, en relación con el art. 29 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, aun siendo relevante, opera esencialmente en el ámbito de la planificación y de la gestión de los espacios protegidos. Tal previsión impone coordinar instrumentos de gestión e integrar documentos de planificación cuando concurren diversas figuras protectoras sobre un mismo territorio, pero no resuelve íntegramente las cuestiones relativas a la articulación sistemática entre la Ley proyectada y la LSENPC. Así, por ejemplo, continúan sin definirse con suficiente precisión aspectos esenciales tales como la relación jurídica entre las nuevas áreas protegidas reguladas por la Ley y las categorías ya previstas en la legislación autonómica vigente; el grado de complementariedad, especialidad o autonomía existente entre ambos regímenes; los criterios aplicables en caso de superposición de instrumentos normativos; etc.

En tercer lugar, la expresión utilizada por la disposición, referida a la aprobación de «*criterios de coordinación normativa*», presenta un elevado grado de indeterminación. La norma no especifica el contenido mínimo de tales criterios ni identifica los ámbitos concretos sobre los que deberán proyectarse. En particular, no se precisa si deberán referirse a la delimitación competencial, a la integración de procedimientos, a la coordinación de instrumentos de planificación, a la resolución de conflictos entre regímenes concurrentes o a la determinación de criterios de prevalencia entre las distintas figuras de protección.

Asimismo, cabe advertir que la coordinación entre dos cuerpos legales que disciplinan elementos esenciales del sistema jurídico autonómico de protección ambiental difícilmente puede considerarse una cuestión puramente técnica o de

ejecución administrativa. La determinación de las relaciones entre ambos regímenes constituye un elemento estructural del propio modelo normativo diseñado por el legislador y, por ello, resultaría necesario que el PL incorporara directamente, al menos, los principios básicos de integración, complementariedad y articulación entre ambos sistemas, reservando al posterior desarrollo gubernamental los aspectos instrumentales o procedimentales de su aplicación.

Igualmente, no se contemplan reglas transitorias que permitan resolver las eventuales incertidumbres interpretativas que pudieran suscitarse hasta la aprobación de los referidos criterios de coordinación. Ello determina la existencia de un período potencialmente prolongado -de hasta tres años-, durante el cual la articulación entre ambos regímenes continuará descansando fundamentalmente en tareas interpretativas de los operadores jurídicos y de las Administraciones competentes, con la consiguiente afectación del principio de seguridad jurídica.

Por último, la referencia a una futura integración de ambos regímenes en un único texto legal posee un carácter predominantemente programático. La expresión «en la medida de lo posible» no incorpora un mandato normativo suficientemente preciso ni permite identificar obligaciones jurídicas concretas para los poderes públicos, por lo que su eficacia ordenadora resulta necesariamente limitada [apartado 1, letra d) de la norma vigesimoséptima del Decreto 15/2016].

2. Observaciones al articulado

El articulado del PL suscita las siguientes observaciones:

- Artículo 3, apartados 4 y 41

En este artículo se contiene las definiciones de los diferentes términos que se emplean durante todo el PL, siendo necesario realizar las siguientes observaciones específicas:

- 3.4

En el PL se definen las Áreas Protegidas en los siguientes términos «Áreas protegidas: a efectos de esta Ley, teniendo en cuenta la distinta tipología de protección de las zonas que conforman la Red de Áreas Protegidas de Canarias prevista en el artículo 36, se empleará el término genérico de “área natural protegida” o “área protegida”, para hacer referencia a cualquiera de ellas con independencia de la denominación específica o categoría de protección de cada una de las que integran esa red».

Lo reproducido anteriormente muestra que realmente no nos hallamos ante la definición del término área protegida, sino ante una norma que exclusivamente establece cuándo y cómo se debe emplear la expresión Área Protegida, sin definirla. Por ello, por razones sistemáticas y de coherencia interna, su contenido debería estar incluido en el art. 36 PL y no entre las definiciones de este precepto, que regula esta materia concreta.

- 3.41

En este apartado del presente art. 3 se definen los recursos pesqueros y ello se efectúa de la siguiente manera en los siguientes términos:

«Recursos pesqueros: los recursos biológicos marinos, así como sus esqueletos y demás productos de aquellos, que sean objeto de aprovechamiento mediante actividad pesquera, de acuerdo con la definición establecida en la legislación estatal básica en materia de pesca sostenible e investigación pesquera.

La ordenación, conservación, protección, mejora, explotación y aprovechamiento de los recursos pesqueros se regirá por la legislación pesquera que resulte aplicable, sin perjuicio de las medidas de protección de especies, hábitats, áreas protegidas y demás elementos integrantes del patrimonio natural que procedan conforme a la legislación básica estatal, la normativa de la Unión Europea, esta Ley y sus disposiciones de desarrollo».

Pues bien, en este apartado se va más allá de la mera definición del término *recursos pesqueros*, pues resulta evidente que se está llevando a cabo la determinación del régimen jurídico que ha de regir los recursos pesqueros, lo que se hace según la distribución competencial.

Por tanto, sobre ello cabe afirmar que realmente no nos hallamos ante una mera definición terminológica, sino que el segundo párrafo del apartado referido excede de ello, razón por la que no debería estar incluido en este apartado 41 del art. 3.

- Artículo 5

En este precepto se regulan los principios que inspiran la Ley y gran parte de estos son reproducción parcial o total de los principios contenidos en el art. 2 de Ley 42/2007, razón por lo que nos remitimos a lo manifestado por este Consejo Consultivo sobre las *leges repetitae* en el Dictamen anteriormente referido (DCCC 42/2023, de 1 de febrero).

- Artículo 36

Apartado 1

La redacción del párrafo primero debe ser revisada para una adecuada comprensión del mismo (art. 9.3 CE), en tanto que se aprecia una falta de concordancia interna al disponer: *«Se crea la Red de Áreas Protegidas de Canarias que integra al conjunto de espacios protegidos del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluido el medio marino en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Canarias y en la legislación básica del Estado, la Red Canaria de Espacios Naturales, Protegidos y la Red Europea de Espacios Protegidos Natura reguladas en la 2000, normativa autonómica del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias».*

Asimismo, en el segundo párrafo se efectúa un reenvío normativo a la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, por lo que, en aras de la seguridad jurídica, debe acompañarse dicho reenvío de la expresión *«o normativa que la sustituya»*, lo que evitaría los problemas de una falta de adecuación sobrevenida de la norma a la regulación que en el futuro se pueda establecer como consecuencia de un eventual cambio normativo.

Apartado 5

La referencia a la Ley de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, ha de completarse con la mención a la numeración y año de la misma (4/2017), por ser este el título oficial de la norma.

Apartado 6

En este apartado se dispone lo siguiente: *«Las medidas de administración y gestión de los parques nacionales incluidos los marinos que se declaren en Canarias deberán ajustarse a lo previsto en la Ley 30/2014 de 3 de diciembre, de Parques Nacionales o norma que la sustituya. Esta Ley, así como las leyes declarativas de los parques nacionales son las que determinan la organización interna del equipo y el régimen de nombramiento de los Directores».*

Ha de tenerse en cuenta que el art. 154 del EAC establece que:

«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».

En similar sentido el art. 21.1 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, dispone que: *«La gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados, incluidos los marítimo-terrestres (...)».*

Sin embargo, el art. 21.2 de la Ley 30/2014, dispone que *«Corresponde a la Administración General del Estado la gestión de los parques nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional».*

Pues bien, como hemos indicado, el art. 154.2, último inciso, del EAC, atribuye con meridiana claridad la gestión de los Parques Nacionales en Canarias a la CAC, sin distinguir si esos Parques Nacionales son terrestres, marítimo-terrestres o marinos, lo que en unión con lo dispuesto en el art. 4, y anexos del EAC, relativos al especial ámbito marítimo de la CAC en el contorno perimetral que rodea e integra las aguas *canarias* del Archipiélago, nos lleva a considerar que el art. 21.2 de la Ley 30/2014 se ha visto superado por el EAC y, en consecuencia, la gestión de todos los Parques Nacionales, incluidos los declarados sobre aguas marinas comprendidas dentro del perímetro del Archipiélago, corresponde a la CAC. En consecuencia, en este precepto del PL, cuando se efectúa la remisión a la Ley 30/2014 debe señalarse esta salvedad, de acuerdo con lo indicado en los arts. 4, 154.2 y anexos del EAC.

Como ya hemos señalado con anterioridad en el Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, debe garantizarse en todo caso la prevalencia del EAC sobre la normativa básica en caso de antinomias.

En consecuencia, el apartado 6 de este precepto debe adaptarse a la normativa expuesta, e interpretarse a la luz de la misma, toda vez que la competencia para la gestión y organización de todos los parques nacionales, incluidos los marinos, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, so pena de vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

- Artículo 38

Apartados 1 y 2

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 aludir a la 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 recupera 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 2.º al 6.º 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-Oliva) (...) ».

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.

Además, la clasificación de los espacios naturales protegidos se contiene en los arts. 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 LSENPC.

Tampoco 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, lo que genera inseguridad jurídica.

Los solapamientos de normas y las deficiencias señalados dificultan la claridad del ordenamiento jurídico y resulta difícilmente conciliable con las exigencias de claridad y certidumbre que requiere la satisfacción del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su dimensión objetiva (certeza del Derecho).

Apartado 3

El tercer párrafo de este apartado señala que *«En el caso de los parques nacionales marinos, una vez entre en vigor el correspondiente plan rector de uso y gestión, el órgano gestor será el Organismo Autónomo Parques Nacionales»*.

Se reiteran las observaciones efectuadas al apartado 6 del art. 36 PL, por lo que este último párrafo debe suprimirse o precisarse en el mismo que el órgano gestor de los parques nacionales marinos declarados dentro del perímetro de las aguas canarias se determinará por lo que disponga la normativa autonómica, o bien establecerse en este precepto del PL quién ejerce esta gestión (el órgano o institución concreta de la CAC).

- Artículo 40

Apartado 2

Debe procederse a una revisión del texto para adecuarlo al uso de los plurales [*«competente(s)»* y *«procederá(n)»*].

- Artículo 43

Apartado 5

Donde dice *«La Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno (...)»* debe decir *«La Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias (...)»*.

- Artículo 45

Apartado 1

El segundo párrafo de este apartado dispone que *«En aquellas zonas, hábitats y áreas críticas en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, corresponderá la gestión del ámbito marino, incluyendo las rasas intermareales, al Gobierno de Canarias, y la gestión del ámbito terrestre, a los Cabildos insulares»*.

Se supedita la competencia de la gestión del ámbito marino que corresponde al Gobierno de Canarias y a los Cabildos Insulares a la *«continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección»*, siguiendo, de esta manera, el criterio mantenido por la legislación básica anterior a la reforma del EAC aprobado por la Ley Orgánica 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.

Apartado 5

Reiteramos la observación efectuada en nuestro Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, en relación de un precepto de contenido similar -art. 68.5- del Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias:

«Se prioriza la declaración de áreas marinas protegidas que contengan fanerógamas, y en particular, las praderas de sebales. 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».

- Artículo 46

Apartado 5

Se debe especificar o identificar qué administración es la competente para adoptar *« (...) las medidas previstas en la legislación europea, estatal y canaria para evitar la introducción en el medio natural de especies o subespecies alóctonas susceptibles de competir con las especies silvestres nativas y de alterar sus características genéticas o los equilibrios ecológicos»*.

- Artículo 57

Apartados 1 y 2

Reiteramos la observación efectuada en nuestro Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, en relación de un precepto de contenido similar -art. 80- del Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias:

«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, 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 60

Apartado 3

Este apartado señala que *«La declaración de singularidad implica el establecimiento de un régimen especial de protección y tutela sobre los ejemplares y su entorno, que llevará aparejada la declaración de utilidad pública y de interés social a efectos de expropiación.*

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 el derecho al conocimiento y el disfrute de estos, en la forma que se determine reglamentariamente.

Del mismo modo, las personas propietarias del suelo donde radiquen los ejemplares considerados singulares deberán permitir, previo consentimiento expreso, el acceso al personal de la Administración debidamente acreditado para la realización de tareas de inspección, seguimiento y conservación de los mismos, así como de comunicar previamente al Cabildo insular y al Ayuntamiento del ámbito territorial correspondiente, el desarrollo de movimientos de tierras u obras físicas en el exterior de edificios o en el subsuelo, cuando se sitúen a la distancia que reglamentariamente se determine, y en todo caso en un radio de

hasta 10 metros a partir del límite de la copa del ejemplar. La concesión de licencias de obras no exime de realizar dicha comunicación. (...) ».

Reiteramos la observación efectuada en nuestro Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, en relación de un precepto de contenido similar -art. 83- del Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias:

«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 del mismo según la CE un derecho fundamental, cuando conlleve 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 innecesarias».

- Artículo 61

Apartados 1, 2 y 3

Reiteramos la observación efectuada en nuestro Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, en relación de un precepto de contenido similar -art. 84- del Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias:

«La adopción de las decisiones a que se refieren estos tres apartados (art. 61.1, 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.

Por un lado, la emisión de dicho juicio ha de corresponder a un órgano, en todo caso, separado y distinto del órgano de gestión. 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 Comunidad Autónoma de Canarias (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 63

Apartado 2

Debe suprimirse la letra «d)» toda vez que su contenido no se refiere a los conceptos que se deben incluir en la propuesta de medidas compensatorias, sino que se trata de un párrafo independiente.

Apartado 3

En la letra a) se efectúa un reenvío normativo a la Orden AAA/2231/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de las medidas compensatorias en materia de conservación de la Red Natura 2000, por lo que, en aras de la seguridad jurídica, debe acompañarse dicho reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya», lo que evitaría los problemas de una falta de adecuación sobrevenida de la norma a la regulación que en el futuro se pueda establecer como consecuencia de un eventual cambio normativo.

Apartado 4

Su contenido es similar a la regulación establecida en la letra d) del apartado 3 del mismo precepto, por lo que debe suprimirse, en aras de evitar reiteraciones innecesarias.

- Artículo 68

Este precepto regula el régimen general en materia de prevención y control de especies exóticas y especies exóticas invasoras.

Apartado 2. *«En las obras públicas con ajardinamiento o con plantación en espacios libres o en el entorno de las infraestructuras, se utilizarán preferentemente especies nativas presentes de forma natural en el área de intervención; así mismo, en esos espacios donde hayan sido plantadas especies exóticas invasoras o con potencial invasor, las administraciones competentes las eliminarán progresivamente, a través de protocolos previamente establecidos, para evitar su propagación en su retirada y serán sustituidas por especies nativas de la zona.*

Con esta misma finalidad, el mismo órgano podrá aprobar listas blancas de especies exóticas permitidas, en las que en ningún caso podrán figurar especies exóticas invasoras o con potencial invasor».

La falta de conexión entre los dos párrafos genera una indeterminación en cuanto a qué órgano es el competente para aprobar esa lista blanca de especies exóticas permitidas, dado que su párrafo primero no menciona el órgano al que se refiere.

Apartado 3. *«Las entidades públicas o privadas, o las personas físicas, promotoras de obras o actuaciones en el dominio público hidráulico y en sus servidumbres con presencia de especies incluidas en cualquier catálogo de especies exóticas invasoras deberán estudiar alternativas y medidas de prevención que no impliquen dispersión de estas especies, o se valorará la suspensión del proyecto, en tanto no se proceda a su previa erradicación».*

La expresión «se valorará la suspensión del proyecto» puede resultar excesivamente indeterminada, pues no determina quien valorará la suspensión del proyecto, mediante qué procedimiento y con qué efectos jurídicos. Una previsión legal que permita paralizar una actuación administrativa o privada requiere un grado superior de determinación por exigencias del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

Apartados 5 a 7:

«1. Los movimientos de tierra, arena, sustratos, material vegetal, restos vegetales, madera, leña, productos vegetales, suelo para plantación u otros materiales susceptibles de transportar de forma indirecta especies exóticas invasoras, propágulos, semillas, huevos, larvas, patógenos, plagas u otros organismos con riesgo para la biodiversidad podrán someterse, en los términos que se determinen reglamentariamente, a autorización previa,

comunicación previa o declaración responsable, atendiendo al nivel de riesgo, al origen y destino del material, a su volumen, al uso previsto y a las medidas de mitigación aplicables.

2. La autorización, comunicación o declaración responsable a que se refiere el apartado anterior podrá condicionarse a la aplicación de medidas de prevención, limpieza, tratamiento, cribado, certificación, trazabilidad, confinamiento, transporte, eliminación, seguimiento o cualquier otra medida técnica proporcionada para minimizar el riesgo de introducción, establecimiento o dispersión de especies exóticas invasoras.

La aplicación de estas medidas se entenderá sin perjuicio de la normativa específica en materia de sanidad vegetal, sanidad animal, residuos, suelos, minas, costas, obras públicas, construcción, agricultura, montes, comercio y transporte.

3. Por orden de la Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias se determinarán las condiciones, régimen de comunicaciones previas o autorizaciones, así como las medidas y tratamientos a aplicar a las actividades recogidas en el presente precepto».

Se prevé que los movimientos de tierra, arenas, sustratos, material vegetal, madera, suelo de plantación y otros materiales puedan someterse a autorización previa, comunicación previa o declaración responsable, remitiéndose posteriormente a Orden de la Consejería competente la determinación del correspondiente régimen

La remisión reglamentaria que se contiene en estos apartados se considera excesivamente amplia, si es la norma reglamentaria la que determine qué actividades quedan sometidas a autorización y cuáles únicamente a comunicación o declaración responsable. En este sentido, nuestro anterior DCC 42/2023 ya puso de manifiesto, al examinar otros preceptos del anterior proyecto, que las limitaciones que afecten al ejercicio de derechos deben encontrar suficiente cobertura en la ley y el reglamento puede desarrollar y concretar las restricciones legales, pero no establecer autónomamente restricciones adicionales.

Por ello la propia Ley debería determinar los criterios esenciales de riesgo que conducen a cada modalidad de intervención administrativa, reservando al reglamento su concreción técnica.

- Artículo 69

La creación de un catálogo autonómico es jurídicamente posible, pues la propia Ley 42/2007 reconoce expresamente que las Comunidades autónomas pueden establecer sus propios catálogos y adoptar prohibiciones y actuaciones

suplementarias que se consideren necesarias para su control o erradicación (art. 64.8).

El art. 64 de la Ley 42/2007 vincula la catalogación estatal a la existencia de información técnica o científica que la aconseje, lo cual se ha trasladado al catálogo autonómico cuando señala que la inclusión se hará atendiendo a criterios científico o técnicos que lo avalen.

En línea con la indicado en el anterior DCC 42/2023, debe tenerse en cuenta que la decisión de catalogación habrá de sustentarse en análisis técnicos que permitan apreciar racionalmente la amenaza existente, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución en situaciones de incertidumbre científica.

Apartado 1. *«Se crea el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias (CEEIC), en el que se incluirán de oficio todas aquellas especies exóticas invasoras que constituyan o puedan constituir una amenaza para las especies nativas, los hábitats o los ecosistemas, así como para la seguridad y salud de las personas en base a criterios científicos o técnicos que así lo avalen».*

Procede sustituir la expresión «en base a» por «con base en» «sobre la base de» o «atendiendo a», pues según la Real Academia Española (RAE) la expresión «en base a» aunque es una forma muy extendida se aconseja evitarla.

Se debería igualmente cambiar la expresión «se incluirán de oficio» por «se incluirá de oficio, por iniciativa propia o a solicitud del interesado», pues el art. 70 que regula el procedimiento, señala que *«La Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias iniciará de oficio, o previa solicitud de cualquier persona o entidad, pública o privada, el procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de una especie en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras de Canarias».*

- Artículo 70

Si bien en el apartado 1 se fija expresamente un plazo máximo de tres meses y se atribuye carácter desestimatorio al silencio cuando el procedimiento se haya promovido a instancia de persona o entidad interesada, atendiendo a las objeciones formuladas por este Consejo Consultivo en el DCC 42/2023, no obstante, se mantiene otra de las observaciones formuladas en el citado Dictamen, pues la norma dispone que las modificaciones del catálogo se efectuarán mediante Orden de la Consejería competente, pero debería mencionar expresamente la necesaria publicación de dicha Orden en el Boletín Oficial de Canarias, dada la eficacia general y las importantes consecuencias jurídicas de la catalogación.

Apartado 2. *«Las modificaciones en el Catálogo se realizarán por orden de la Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias».*

Deberá completarse con 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 3. *«La Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias, de oficio, o a propuesta de cualquier persona o entidad, pública o privada, evaluará cada diez años la capacidad invasora de las distintas especies exóticas localizadas en Canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo».*

Sería preferible establecer una revisión periódica decenal que deberá producirse oficio, sin perjuicio de que en cualquier momento pueda promoverse un procedimiento individual de inclusión, exclusión o cambio de categoría, en cuyo caso la Administración deberá resolver el procedimiento en el plazo que se señale en la Ley.

- Artículo 71

Apartado 1 letras d) y e)

«d) La inclusión de una especie en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, de Canarias conlleva la prohibición genérica de su posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos, incluyendo el comercio exterior, así como su manipulación, control o erradicación utilizando formas o medios no autorizados.

e) La inclusión de una especie en la Lista de Especies Exóticas Potencialmente Invasoras conlleva limitaciones a su posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos, incluyendo el comercio exterior».

Las prohibiciones recogidas en estas letras se extienden al comercio exterior, materia sobre la que el Estado ostenta competencia exclusiva al amparo del art. 149.1.10 CE. De hecho, la Ley 42/2007 en su disposición final segunda, relativa a los títulos competenciales hace referencia expresa a esta materia, por tanto, para evitar vulnerar la competencia exclusiva estatal, se deberá eliminar *«incluyendo comercio exterior»* o bien sustituirla por *«sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de comercio exterior»*.

El Real Decreto 630/2013 incluye el comercio exterior entre los efectos de la incorporación al Catálogo Español pero un catálogo autonómico no pueda asumir

automáticamente esa misma consecuencia, pues el comercio exterior constituye una materia competencial específicamente atribuida al Estado.

Apartado 4

«Las autoridades competentes podrán requerir a las personas o entidades propietarias de fincas o inmuebles que faciliten información y acceso a las mismas, con el fin de verificar la presencia de especies exóticas invasoras y, en su caso, tomar las medidas adecuadas para su control y erradicación. Con esta misma finalidad se podrán establecer medidas de fomento o incentivos económicos con estas personas o entidades, en los términos previstos en el Capítulo III del Título VII de esta Ley, así como mediante la promoción de acuerdos de custodia del territorio».

Este apartado cuarto permite a las autoridades competentes requerir a los propietarios de «*fincas o inmuebles*» que faciliten el acceso a las mismas para verificar la existencia de especies exóticas invasoras. Debe tenerse en cuenta que un «*inmueble*» puede constituir domicilio constitucionalmente protegido, pues el art. 18.2 CE garantiza la inviolabilidad del domicilio de modo que «*ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito*». Por tanto, en la medida en que un inmueble puede constituir domicilio, para acceder no basta con una habilitación administrativa genérica a las autoridades competentes, por lo que sería conveniente añadir: «*sin perjuicio de la necesidad de consentimiento de su titular o, cuando proceda, de la autorización judicial para la entrada en lugares que tengan a consideración de domicilio*».

- Artículo 76

El art. 64.7 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dispone:

«El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y las comunidades autónomas, en el marco de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, elaborarán estrategias que contengan las directrices de gestión, control o posible erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, otorgando prioridad a aquellas especies que supongan un mayor riesgo para la conservación de la fauna, flora o hábitats autóctonos amenazados, con particular atención a la biodiversidad insular. La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará estas estrategias, que tendrán carácter orientativo. Estas estrategias, o al menos una reseña de que han sido aprobadas, se

publicarán en el “Boletín Oficial del Estado”, con remisión a la sede electrónica en la que se halle publicado su contenido completo».

Por su parte el RD 630/2013 de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, regula en sus arts. 15 y 16 regula estrategias coordinadas Estado-Comunidades Autónomas, de gestión, control y posible erradicación de especies exóticas invasoras incluidas en el catálogo.

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.

Por tanto, si bien la legislación estatal contempla expresamente estrategias coordinadas Estado-Comunidades autónomas nada impide la elaboración de estrategias propias por la CAC en desarrollo de la normativa estatal básica. Como ya se indicó en el DCC 42/2023, debe aclararse su relación con las estrategias estatales coordinadas previstas en la Ley 42/2007 y en el Real Decreto 630/2013, pues siendo legítima la aprobación de estrategias autonómicas, debe establecerse su coordinación con el régimen básico estatal y justificarse su fin y necesidad, a fin de que ambas estrategias, estatal y autonómica, sean compatibles.

Por otra parte, deberán respetarse las medidas de gestión previstas en el Reglamento (UE) n.º 1143/2014 de Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014, que contempla medidas de detección temprana y erradicación rápida (arts. 14 a 18), gestión de especies exóticas invasoras ampliamente propagadas (arts. 19 y 20), sin perjuicio de que los Estados miembros puedan mantener o establecer normas nacionales más rigurosas con objeto de prevenir la introducción, el establecimiento y la propagación de especies exóticas invasoras (art. 23).

- Artículo 79

Como ya se indicó en el anterior DCC 42/2023 respecto del anterior art. 103, la autorización de una liberación al medio natural debería estar sustentada en una evaluación científica formal e independiente, pues la adopción de esta decisión en todo caso requiere estar fundamentada en sólidos criterios científicos en aras de asegurar la objetividad en la formulación del juicio que corresponde realizar a este respecto.

Por ello se mantiene la observación efectuada en el DCC 42/2023 respecto de la emisión de dicho juicio por un órgano, en todo caso, separado y distinto del órgano de gestión. 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 80

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 92

Apartado 1

«Salvo en aquellos casos reservados a la competencia de la Administración General del Estado, la utilización confinada de organismos modificados genéticamente y su liberación voluntaria con fines distintos a su comercialización, está sometida a autorización de la Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias, previo informe de las Consejerías competentes en las materias que regulen dicha actividad».

La Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, ley básica, distingue entre utilización confinada sometida a comunicación previa y utilización confinada sometida a autorización, pues el «artículo 9. Actividades sometidas a autorización.

1. Quedan sometidas a autorización administrativa las actividades de utilización confinada de organismos modificados genéticamente clasificadas como de riesgo moderado o alto.

2. Las actividades de utilización confinada de bajo riesgo estarán también sujetas a autorización expresa cuando la Administración competente solicite al interesado mayor

información que la aportada con su comunicación o que modifique las condiciones de la utilización confinada propuesta».

De este precepto se desprende que la autorización se exige para actividades de riesgo moderado o alto y las de bajo riesgo están, en principio, sujetas a comunicación, salvo determinados supuestos.

La legislación estatal diferencia distintos niveles de riesgo y prevé, según los casos, un régimen de comunicación o de autorización, mientras que la liberación voluntaria con fines distintos de la comercialización sí se encuentra sometida al régimen autorizador correspondiente.

Sin embargo, el art. 92.1 del PL sólo se refiere a autorización, sin establecer la distinción prevista en la ley estatal básica.

- Artículo 93

Apartado 3. *«La aprobación del Plan de Bioseguridad Regional será presupuesto jurídico para la concesión de autorizaciones en esta materia».*

Esto puede suponer que mientras no exista el plan autonómico no pueda tramitarse ninguna autorización que la legislación básica permite otorgar, creando un requisito adicional no previsto en la Ley 9/2003. La falta de actuación administrativa en la aprobación del Plan impediría indefinidamente la tramitación de solicitudes. Por ello se recomienda eliminar la configuración del Plan como *«presupuesto jurídico»* de las autorizaciones y atribuirle naturaleza de instrumento de planificación, prevención y coordinación.

- Artículo 96

Apartado 2. *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, y siempre que se tenga constancia de la no afección a taxones o hábitats protegidos, no requerirá autorización administrativa del órgano competente en materia de biodiversidad, sin perjuicio de los títulos, comunicaciones, autorizaciones o controles exigibles conforme a la normativa forestal, territorial, urbanística o sectorial que resulte aplicable (...)».*

La expresión *«siempre que se tenga constancia de la no afección a taxones o hábitats protegidos»* es indeterminada pues no se especifica quién y mediante qué mecanismo se determina la ausencia de afección, y podría ser interpretado como una simple apreciación del propio interesado.

- Artículo 97

Apartado 3.8.º. «Las Administraciones Públicas competentes podrán establecer tasas para los usos a los que se refiere este artículo, así como medidas de fomento económico para las personas titulares del patrimonio natural por su mantenimiento y conservación».

Es una obligación económica indeterminada y el art. 31.3 de la CE establece que las prestaciones patrimoniales públicas únicamente pueden establecerse con arreglo a la ley. La obligación concreta de satisfacer una prestación económica debe contar con la determinación legal suficiente.

Apartado 4. «Corresponde a los Cabildos insulares determinar los lugares, los procedimientos y el régimen de usos de las zonas de acampada, así como el resto de las infraestructuras de uso público gestionadas por cada Cabildo».

Sobre este apartado resulta necesario advertir una potencial afectación, y consiguiente derogación en virtud del principio de jerarquía normativa, de este precepto legal sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos turísticos de alojamientos al aire libre que fue objeto de análisis de este Consejo Consultivo en el reciente DCC 355/2026 de 30 de septiembre y que tiene por objeto la regulación de los establecimientos turísticos de alojamiento al aire libre en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, esto es, campings, áreas de autocaravanas, caravanas y similares, así como alojamiento turísticos singulares, respecto de los cuales contempla una regulación completa, incluida la enumeración de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos.

- Artículo 101

Apartado 1

«Con sujeción a lo establecido en la legislación estatal básica y en la normativa autonómica en esta materia, la Consejería competente en materia de biodiversidad del Gobierno de Canarias, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria, podrá otorgar subvenciones y ayudas a favor de las personas o entidades que realicen o financien actuaciones de conservación de la biodiversidad, con especial atención a las especies amenazadas y sus hábitats.

Las subvenciones y ayudas se concederán preferentemente a través de procedimientos de concurrencia competitiva».

El art. 22.1 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, establece que el procedimiento ordinario de concesión se tramita en régimen de concurrencia

competitiva y la concesión directa queda limitada a los supuestos legalmente previstos.

Por ello, la concesión directa no constituye simplemente una alternativa menos preferente, sino un procedimiento admisible en los supuestos legalmente previstos.

De este modo, se debe evitar la expresión *«preferentemente»* pues induce a interpretar que existe una habilitación para escoger libremente entre concurrencia y concesión directa, por lo que se podría sustituir por *«Las subvenciones y ayudas se concederán mediante el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva, sin perjuicio de los supuestos de concesión directa admitidos por la legislación de subvenciones»*.

- Artículo 103

El apartado 1 establece que las actividades económicas que usen y exploten la biodiversidad, los recursos naturales y el paisaje *«soportarán los costes ambientales»* de mantenimiento, restauración y recuperación.

Apartado 2. *«El Gobierno de Canarias determinará las fórmulas para recaudar esas cuantías económicas que serán destinadas a la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales»*.

El art. 103 viene a establecer determinados costes ambientales para las actividades económicas que usen y exploten la biodiversidad y los recursos naturales, es decir impone una prestación patrimonial pública, pero deja en manos de Gobierno decidir posteriormente cómo se calcula y se recauda.

El art. 31.1 CE exige que las prestaciones patrimoniales públicas se establezcan con arreglo a la ley. Por ello el PL debería regular los elementos esenciales del concreto instrumento económico, sin efectuar una habilitación reglamentaria susceptible de vulnerar la reserva de ley.

- Artículo 109

El apartado 3.º del art. 109 establece un plazo máximo de tres años para la aprobación de los instrumentos de gestión de las áreas marinas protegidas tras su declaración. Aunque la fijación de dicho plazo constituye una previsión adecuada para garantizar la efectividad de la planificación, el precepto no determina expresamente cuál será el régimen de protección aplicable durante el periodo transitorio comprendido entre la declaración del área marina protegida y la aprobación de su correspondiente instrumento de gestión.

La ausencia de una regulación específica resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que la propia declaración de un área marina protegida obedece, precisamente, a la constatación de la existencia de valores ambientales cuya conservación exige una tutela reforzada e inmediata.

Desde esta perspectiva, la norma genera incertidumbre jurídica, al no determinar si, hasta la aprobación del correspondiente instrumento de gestión, resultan aplicables medidas cautelares de conservación, limitaciones provisionales de usos o algún régimen de protección transitoria que garantice la efectividad de los objetivos que justificaron la declaración del espacio.

La cuestión no es meramente formal. La previsión de un plazo de hasta tres años para la aprobación de los instrumentos de gestión puede producir, en la práctica, un período prolongado durante el cual el espacio declarado carezca de una ordenación específica de los usos y actividades susceptibles de comprometer sus valores ambientales. Ello podría comprometer la efectividad de la protección pretendida por la propia ley, vaciando parcialmente de contenido la declaración del área marina protegida durante el tiempo necesario para culminar la planificación correspondiente.

Por ello, se considera conveniente incorporar una previsión expresa que determine el régimen de protección aplicable desde la declaración del área marina protegida hasta la aprobación de su instrumento de gestión, ya sea mediante la aplicación de medidas cautelares, de un régimen provisional de usos o por remisión a las determinaciones de conservación que resulten inmediatamente exigibles. Tal precisión reforzaría la seguridad jurídica, evitaría lagunas regulatorias y aseguraría la efectividad inmediata de los fines de conservación que justifican la declaración de estos espacios.

- Artículo 110

En el apartado primero, donde dice « (...) conocimientos vinculados al ellas (...) », debe decir « (...) conocimientos vinculados a ellas (...) ».

- Artículo 111

Cabe advertir que el alcance jurídico de las determinaciones derivadas de los catálogos insulares de olas y rompientes no aparece suficientemente precisado en el apartado 3.º de este precepto, que se limita a establecer que dichas determinaciones «*serán tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas*» en el ejercicio de sus respectivas competencias. La utilización de esta fórmula no permite identificar con

claridad el grado de vinculación ni los efectos concretos que tales determinaciones proyectan sobre los instrumentos de planificación, ordenación, evaluación ambiental y autorización administrativa.

Esta circunstancia cobra especial relevancia si se considera que los apartados 4.º y 5.º del artículo preservan expresamente las competencias estatales concurrentes en materia de costas, dominio público marítimo-terrestre y medio marino, así como el régimen jurídico propio de los estudios de dinámica litoral previstos en la legislación estatal de costas. Ello genera incertidumbre acerca de la efectiva incidencia de la catalogación de olas y rompientes sobre la adopción de decisiones administrativas susceptibles de afectar a los valores que se pretenden proteger.

Por ello, se habrá de valorar la conveniencia de una mayor concreción normativa de los efectos jurídicos asociados a la inclusión de olas y rompientes en los correspondientes catálogos insulares, delimitando con mayor precisión su incidencia sobre la actuación administrativa, a fin de reforzar la seguridad jurídica y la efectividad del instrumento de protección diseñado por el PL.

- Artículo 119

Apartado 1

El art. 119.1 del PL dispone que constituyen infracciones administrativas, además de las *«las acciones u omisiones (expresamente) tipificadas en los artículos siguientes»*, *«el incumplimiento de cualquiera de las prohibiciones contenidas en la presente norma»*.

Tal y como tuvo ocasión de señalar este Organismo consultivo en su Dictamen 42/2023, de 1 de febrero de 2023, *«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)».

Pues bien, una cláusula genérica como la contenida en el apartado 1.º del presente artículo [« (...) incumplimiento de cualquiera de las prohibiciones contenidas en la presente norma (...) »] resulta difícilmente conciliable con las exigencias derivadas del principio constitucional de legalidad sancionadora y, en particular, con la garantía material del principio de tipicidad consagrado en el art. 25.1 de la Constitución española y desarrollado en el art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, LRJSP-.

La mera referencia genérica al incumplimiento de cualquier prohibición contenida en la ley no proporciona una descripción suficientemente precisa de la conducta infractora, al remitir de forma indeterminada a la totalidad del texto legal y permitir la sanción de comportamientos cuya concreta configuración típica no aparece expresamente delimitada por el legislador. Ello compromete las exigencias de certeza, previsibilidad y seguridad jurídica que deben presidir el ejercicio de la potestad sancionadora, pues el ciudadano debe poder conocer de manera clara y anticipada cuáles son las conductas constitutivas de infracción administrativa y las consecuencias jurídicas asociadas a su realización. De esta manera, es necesario que la norma legal describa con el grado de precisión suficiente los elementos esenciales del ilícito administrativo, sin que resulte admisible una habilitación genérica que permita integrar el tipo infractor mediante una remisión indiscriminada a cualquier prohibición contenida en el texto legal.

En consecuencia, se considera conveniente revisar la redacción del art. 119.1 a fin de reforzar su adecuación a los principios de legalidad y tipicidad sancionadora, suprimiendo o reformulando la citada cláusula genérica y limitando la consideración de infracción administrativa a aquellas conductas que aparezcan expresamente descritas y tipificadas en los artículos correspondientes del régimen sancionador, garantizando así la plena observancia de las exigencias derivadas del art. 25.1 de la CE.

Apartado 3

La redacción del apartado 3.º del art. 119 no se acomoda plenamente a los criterios de sistemática y estructura de los artículos previstos en la norma vigesimosegunda, apartado 5.º, del 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 -en adelante, Decreto 15/2016-, conforme a la cual los apartados que contengan varias reglas diferenciadas deben subdividirse mediante letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.

En efecto, el apartado 3.º de este art. 119 incorpora dos reglas jurídicas autónomas relativas a la resolución de supuestos de concurrencia de tipos infractores: de una parte, la referida al concurso entre infracciones previstas en distintas leyes protectoras del territorio, urbanismo, recursos naturales y patrimonio histórico; y, de otra, la relativa al concurso entre distintos tipos infractores previstos

en la propia ley. Ambas previsiones aparecen redactadas como párrafos sucesivos dentro de un mismo apartado, sin la correspondiente subdivisión interna mediante letras, pese a que regulan supuestos distintos y contienen criterios de aplicación diferenciados.

Aunque tal circunstancia no afecta a la comprensión material del precepto ni compromete su validez jurídica, sí disminuye la claridad expositiva y la sistemática interna del artículo, dificultando la identificación inmediata de cada una de las reglas de resolución de concursos de infracciones. Desde la perspectiva de la calidad técnica de la norma y de las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, resulta aconsejable adaptar la redacción del precepto a las directrices de técnica normativa vigentes, configurando cada una de dichas reglas como una letra independiente dentro del apartado 3.º, con objeto de mejorar su claridad, accesibilidad y precisión sistemática.

Apartado 4

En relación con el apartado 4 del presente artículo, se observa que la expresión « (...) *afecte de forma relevante a especies protegidas, hábitats catalogados, especies exóticas invasoras, áreas protegidas o demás valores de biodiversidad*» incorpora un concepto jurídico indeterminado cuyo alcance no aparece precisado en el texto del PL. Si bien el empleo de este tipo de conceptos es frecuente en la normativa ambiental y permite adaptar la aplicación de la norma a una pluralidad de situaciones de hecho, se habrá de valorar la conveniencia de concretar, siquiera de forma orientativa, los criterios que permitan apreciar cuándo concurre dicha afección relevante, con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica y favorecer una aplicación homogénea del precepto por los órganos competentes.

- Artículos 120, 121 y 122

En primer lugar, la enumeración de las conductas tipificadas como infracciones - leves, graves y muy graves- se articula mediante numeración arábica, cuando la regla contenida en el apartado 5.º de la norma vigesimosegunda del Decreto 15/2016 prevé que las divisiones de un apartado se identifiquen mediante letras minúsculas ordenadas alfabéticamente [a), b), c), etc.]. Es por ello por lo que se habrá de adecuar la sistemática del precepto a dicha directriz normativa.

En segundo lugar, debe ponerse de manifiesto que determinados tipos infractores contenidos en los artículos analizados se configuran mediante fórmulas especialmente amplias o abiertas, remitiendo su contenido material a la infracción

de prohibiciones o limitaciones establecidas en otros instrumentos de ordenación o planificación. Así ocurre, entre otros supuestos, con la consideración como infracción de la realización de «*cualquier actividad o acto prohibido*» por los instrumentos de planificación -art. 120.4-o con la referencia a «*cualquier actuación no autorizada*» que pueda afectar a especies silvestres -art. 121.40-.

Atendiendo a la complejidad y variabilidad de las conductas que pretenden disciplinarse, conviene recordar que el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra sujeto a las exigencias derivadas del principio de tipicidad, que requiere que las conductas constitutivas de infracción aparezcan delimitadas con la suficiente certeza para permitir a sus destinatarios conocer razonablemente el comportamiento prohibido y prever las consecuencias asociadas a su incumplimiento.

Por ello, se estima procedente valorar una mayor concreción de aquellos tipos infractores formulados mediante cláusulas genéricas, identificando de forma más precisa las conductas sancionables o delimitando con mayor claridad el alcance de las remisiones efectuadas a los instrumentos de planificación y gestión, reforzando así las exigencias de seguridad jurídica y facilitando la aplicación práctica del régimen sancionador.

- Artículo 123

En relación con el apartado 4.º habrá de aclararse si el « (...) *pago de los costes ocasionados con motivo de la comisión de la infracción, como los gastos de arranque o control de plantas o de localización y captura de ejemplares y en todo caso, los ocasionados por el depósito y mantenimiento de los ejemplares objeto de la infracción*», pueden ser impuestos sólo «a la persona física o jurídica responsable de la infracción» o si se entienden incluidos los restantes sujetos y/o entidades a las que se refiere el art. 126.1, in fine, del PL -como ocurre en el apartado 5.º de este mismo art. 123-.

- Artículo 124

Apartado 3

El apartado 3 del art. 124 establece que la reincidencia en la comisión de infracciones de la misma categoría «*se equiparará con la comisión de una infracción de la categoría inmediatamente superior*». Tal previsión no constituye propiamente un criterio de graduación de las sanciones [art. 29.3, letra d) LRJSP], sino una regla de determinación de la infracción aplicable, al comportar la recalificación jurídica

de la conducta y el sometimiento de ésta al régimen sancionador correspondiente a una categoría distinta de infracción.

La diferencia es importante, por cuanto los criterios de graduación permiten moverse dentro de la horquilla sancionadora de una infracción ya tipificada [leve, grave o muy grave]. Sin embargo, el apartado 3.º no opera sobre la cuantía de la sanción, sino sobre la propia calificación jurídica del ilícito, transformando una infracción leve en grave o una grave en muy grave. Por tanto, técnicamente no estamos ante una agravante de la sanción, sino ante una regla de determinación del tipo infractor aplicable.

En consecuencia, su ubicación sistemática dentro de un precepto dedicado a los criterios de graduación de las sanciones no resulta plenamente congruente con su contenido normativo, por lo que se recomienda valorar su reubicación dentro de las disposiciones reguladoras de las infracciones [v.gr., art. 119 del PL] o, alternativamente, reformularla como circunstancia agravante a efectos de individualización de la sanción.

Apartado 5

Se ha de sustituir la referencia a la «*persona interesada*» por la mención del sujeto, entidad o sujetos infractores o responsables, tal y como se recoge en los arts. 123.5 y 126 y ss., del PL.

Por otro lado, el inciso final de este art. 124.5 prevé que, en el caso de las infracciones leves, la restauración del medio natural o la obtención de las autorizaciones exigibles antes de la finalización del procedimiento sancionador determinará «*su graduación en la cuantía inferior que corresponda atendiendo a las circunstancias concurrentes*». Sin embargo, el PL no establece grados ni tramos sancionadores dentro de la categoría de las infracciones leves que permitan identificar de manera objetiva qué debe entenderse por «*cuantía inferior*». La expresión empleada presenta, por ello, una indeterminación que dificulta su aplicación práctica y aconseja aclarar el efecto jurídico pretendido por el legislador autonómico.

- Artículo 128

Este precepto dispone:

«*Artículo 128. Responsabilidad penal.*

En los supuestos en que las infracciones pudiesen ser constitutivas de delito el , órgano instructor trasladará las actuaciones al Ministerio Fiscal u y órgano competente de la

jurisdicción penal y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento judicial. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie identidad de sujeto hecho y fundamento. En caso de que no se apreciase la existencia de delito la Administración podrá continuar el procedimiento sancionador basándose en su caso en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados».

Este art. 128 regula la responsabilidad penal en términos de preferencia de la jurisdicción penal debiendo *abstenerse de proseguir* el procedimiento administrativo sancionador, reconociendo el principio de *non bis in idem* -art. 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público- y la vinculación de la Administración a los hechos declarados probados en el proceso penal, tal como reconoce el art. 77.4 LPACAP.

No obstante, por razones de claridad de la norma la expresión *abstenerse de proseguir*, debiera sustituirse por la de «*suspender el procedimiento*» (art. 22 LPACAP).

- Artículo 131

Debe valorarse la conveniencia de revisar la redacción del apartado segundo de este art. 131, en cuanto atribuye al personal con funciones inspectoras la facultad de acordar directamente el decomiso como medida provisional. Desde la perspectiva de los principios que rigen la adopción de medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador, resultaría más acorde con la legislación básica distinguir entre la ocupación material inmediata de medios, productos o ejemplares por el personal inspector en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección y la adopción formal de la medida provisional de decomiso, que debería corresponder al órgano competente para la iniciación o tramitación del procedimiento, sin perjuicio de la posterior ratificación de la actuación inspectora cuando concurra una situación de urgencia [art. 56 LPACAP].

Parte final

En relación con la parte final del PL, se considera necesario adecuar la redacción y presentación de las diversas disposiciones -adicionales, transitorias, derogatorias y finales- a las previsiones contenidas en el Decreto 15/2016.

En particular, la norma vigesimotercera establece la ordenación sistemática de la parte final de las leyes y regula expresamente la forma en que deben identificarse

y titularse las distintas disposiciones que la integran. Así, su apartado tercero establece que «*las disposiciones de la parte final se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que aquellas se refieren*» y que «*la denominación de las disposiciones se hará en minúscula con letra cursiva*».

Por ello, las disposiciones que integran la parte final del texto normativo deberán ajustarse a las exigencias formales previstas en la referida directriz normativa.

Asimismo, se estima conveniente revisar la utilización de encabezamientos generales tales como «DISPOSICIONES ADICIONALES», «DISPOSICIONES TRANSITORIAS», etc., toda vez que tales rúbricas no aparecen expresamente contempladas en la regulación contenida en la norma vigesimotercera, la cual se refiere, directamente, a las concretas disposiciones que integran cada una de dichas categorías.

- Disposición adicional tercera

En relación con la letra c) del apartado primero de la presente disposición adicional, se debe incluir la preposición «en», quedando redactado el párrafo en los siguientes términos: «c) *Las especies marinas incluidas (en) la categoría de “interés para los ecosistemas marinos de Canarias”, que se recogen en el anexo IV*».

- Disposiciones adicionales decimotercera y decimoquinta

Desde una perspectiva de técnica normativa, se aprecia una notable proximidad material entre la disposición adicional decimotercera [«Dotación»] y la disposición adicional decimoquinta [«Cobertura presupuestaria»], hasta el punto de que ambas responden esencialmente a una misma finalidad: subordinar la efectividad de las medidas previstas en la ley a la existencia de disponibilidad financiera y evitar que de su contenido puedan derivarse obligaciones de gasto exigibles al margen de las correspondientes leyes presupuestarias.

En efecto, la disposición adicional decimotercera prevé que el Gobierno de Canarias pueda aprobar progresivamente la programación plurianual de los medios personales y materiales precisos para la implantación de la ley, advirtiendo expresamente que de tal previsión no podrá derivarse obligación de gasto exigible fuera de los créditos autorizados en las leyes anuales de presupuestos. Por su parte, la disposición adicional decimoquinta establece con carácter general que la ejecución de todas aquellas previsiones legales con incidencia económica quedará condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente, a la disponibilidad

efectiva de recursos financieros y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reproduciendo, además, la misma cláusula de salvaguarda relativa a la inexistencia de obligaciones de gasto exigibles al margen de las correspondientes dotaciones presupuestarias.

Ciertamente, no cabe afirmar que ambos preceptos tengan un contenido estrictamente idéntico, pues la disposición adicional decimotercera incorpora una previsión específica relativa a la programación de los medios necesarios para la implantación de la norma, aspecto que no figura expresamente en la disposición adicional decimoquinta. Sin embargo, una vez aislado ese elemento singular, el resto de su contenido coincide sustancialmente con la previsión general incorporada en la disposición adicional decimoquinta.

Por ello, desde la óptica de la sistemática y de la claridad expositiva del texto normativo, se habrá de valorar la conveniencia de evitar dicha reiteración mediante una mejor ordenación de ambas previsiones. En concreto, dado que la disposición adicional decimoquinta incorpora un régimen general comprensivo de la suficiencia de crédito, la disponibilidad efectiva de recursos, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, cabría plantear la integración de ambos preceptos en una única disposición -adicional- o, alternativamente, la reformulación de la disposición adicional decimotercera para circunscribirla, en exclusiva, a su contenido propio, esto es, a la previsión relativa a la programación plurianual de los medios personales y materiales necesarios para la implantación de la norma [concentrando en la disposición adicional decimoquinta las determinaciones de carácter financiero-presupuestario y manteniendo en la disposición adicional decimotercera únicamente la previsión organizativa relativa a la planificación progresiva de los recursos - personales y materiales- necesarios para la efectiva aplicación de la futura ley].

- Disposición transitoria primera

La disposición transitoria primera establece el mantenimiento provisional de los criterios de evaluación de especies amenazadas contenidos en el Anexo VI hasta la aprobación del desarrollo reglamentario previsto en el art. 61 del PL. Si bien esta solución resulta coherente con la finalidad de garantizar la continuidad del régimen de evaluación e inclusión de taxones y poblaciones en los correspondientes catálogos y listados de protección, debe advertirse que la transitoriedad así configurada carece de un límite temporal expreso, lo que puede conducir a la prolongación indefinida de un régimen que el propio proyecto normativo concibe como provisional.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la adecuada articulación del sistema normativo, resulta conveniente el establecimiento de un plazo para la aprobación del referido Decreto. No obstante, dado que dicha previsión constituiría un mandato dirigido al Gobierno para la producción de una norma reglamentaria y no una regla de derecho transitorio propiamente dicha, su ubicación sistemática más adecuada no sería la propia disposición transitoria primera, sino una disposición final específica, de conformidad con las directrices de técnica normativa aprobadas por el Decreto 15/2016, que reservan a las disposiciones finales las habilitaciones y mandatos de desarrollo normativo [norma vigesimoseptima, apartado 1.º, letra d)].

En consecuencia, resulta pertinente incorporar una disposición final que establezca un plazo para la aprobación del Decreto previsto en el art. 61, manteniendo la disposición transitoria primera -en relación con el anexo VI del PL- exclusivamente como regulación provisional aplicable hasta la entrada en vigor de dicho desarrollo reglamentario.

- Disposición transitoria segunda

Esta disposición establece un régimen transitorio para las especies exóticas presentes en Canarias con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, condicionando su situación jurídica a la realización de una «*evaluación de riesgos*» por la Consejería competente en materia de biodiversidad y previendo, para aquellos supuestos en que se aprecie un potencial invasor, un plazo de adaptación durante el cual los ejemplares podrán ser entregados a la Administración o mantenerse bajo determinadas condiciones de custodia. Se trata de evitar la aplicación inmediata de un régimen restrictivo a situaciones preexistentes constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la futura ley.

No obstante, se entiende oportuno realizar ajustes en la regulación proyectada.

En primer lugar, se observa que la disposición remite la determinación de la situación definitiva de las especies afectadas a una previa «*evaluación de riesgos*», sin que se establezca un plazo máximo para la realización de dicha actuación administrativa. Ello podría dar lugar a la prolongación indefinida de situaciones transitorias respecto de determinadas especies, manteniendo durante un periodo incierto un régimen jurídico provisional cuya duración queda enteramente condicionada a la actuación administrativa. En aras de una mayor seguridad jurídica y de una más clara determinación del régimen aplicable, se habrá de establecer un plazo para la realización de las evaluaciones previstas o, al menos, para la adopción

de las resoluciones administrativas que deban derivarse de las mismas, evitando, así, la prolongación indefinida de situaciones provisionales.

En segundo lugar, la disposición transitoria permite la conservación de ejemplares pertenecientes a especies respecto de las que se haya apreciado un potencial invasor mediante la presentación de una declaración responsable y el cumplimiento de las condiciones que impidan su escape o liberación al medio natural. Sin embargo, el precepto no delimita los aspectos esenciales de dicho régimen de custodia, tales como las condiciones mínimas de confinamiento, las facultades de control e inspección de la Administración o la procedencia de limitar actuaciones como la reproducción, transmisión o cesión de los ejemplares afectados. Si bien tales extremos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario posterior, resulta oportuno proceder a una concreción normativa de los elementos básicos de este régimen transitorio, especificando, al menos, aquellos aspectos esenciales que permitan conocer con suficiente certeza las obligaciones básicas de los particulares y las facultades de actuación y control de la Administración Pública.

- Disposición transitoria tercera

La presente disposición transitoria mantiene, provisionalmente, la vigencia del art. 80 LSENPC, respecto de los «*usos deportivos*» hasta la aprobación del desarrollo reglamentario previsto en el art. 97.2 del PL. No obstante, dado que dicho precepto contempla asimismo actividades recreativas, de ocio y turísticas, la referencia exclusiva a los «*usos deportivos*» puede generar dudas interpretativas acerca del régimen transitorio aplicable a los restantes usos regulados en el citado art. 97.

En consecuencia, por razones de seguridad jurídica, procede efectuar una redacción legal más precisa, que delimite expresamente el régimen jurídico aplicable a tales actividades -recreativas, deportivas y turísticas- durante el periodo transitorio.

- Disposición transitoria cuarta

La disposición transitoria cuarta atribuye relevancia jurídica, mientras no se produzca el desarrollo reglamentario previsto por la ley, a las olas y rompientes identificadas en catálogos insulares y en «*otros instrumentos técnicos elaborados por las Administraciones Públicas Canarias*» -apartado primero-, disponiendo, asimismo, que tales elementos deberán ser tenidos en cuenta en los procedimientos de ordenación, planificación, evaluación, autorización e informe -apartado cuarto-.

A este respecto, convendría precisar el alcance de la expresión «*otros instrumentos técnicos elaborados por las Administraciones Públicas Canarias*», cuya amplitud dificulta determinar qué concretos documentos quedan comprendidos en ella y qué requisitos deben reunir para desplegar los efectos previstos por la disposición. La redacción actual podría llegar a otorgar relevancia jurídica a estudios, inventarios o documentos de carácter meramente técnico, carentes de un procedimiento formal de aprobación o de publicidad suficiente, con incidencia sobre actuaciones administrativas y procedimientos de planificación de notable trascendencia. Una delimitación más precisa de los instrumentos habilitados para producir tales efectos contribuiría a reforzar las exigencias de certeza y previsibilidad inherentes al principio de seguridad jurídica.

Asimismo, la previsión según la cual las olas y rompientes catalogadas tendrán la consideración de «*elementos naturales de interés*» -apartado 4.º- no permite conocer con claridad las consecuencias jurídicas derivadas de tal condición durante la vigencia del régimen transitorio. En particular, no resulta claro si dicha consideración se traduce exclusivamente en una obligación de valoración por parte de los órganos competentes o si lleva aparejadas exigencias adicionales de motivación o de protección material. Una mayor concreción de este extremo reduciría eventuales incertidumbres interpretativas.

Por otro lado, dado que la disposición analizada se configura expresamente como un régimen provisional llamado a operar hasta la aprobación de la regulación reglamentaria específica, resulta oportuno reforzar, en la correspondiente disposición final [norma vigesimoséptima, apartado primero, letra d) del Decreto 15/2016], el carácter efectivamente transitorio de esta solución normativa mediante la previsión de un marco temporal para la aprobación de dicha regulación reglamentaria, evitando así la prolongación indefinida de un régimen concebido como instrumento de carácter provisional.

Por lo demás, y desde una perspectiva de técnica legislativa, cabría plantear si las definiciones contenidas en el párrafo segundo del apartado primero de la presente disposición [«*rompiente*» y «*zona de influencia*»] deberían figurar en el art. 3 del PL -dedicado a las definiciones generales-, o en la futura regulación sustantiva sobre protección de olas y rompientes, en lugar de integrarse en una disposición transitoria.

- Disposición transitoria quinta

La disposición transitoria quinta persigue compatibilizar la protección de la avifauna y de los murciélagos con el mantenimiento de las instalaciones energéticas preexistentes, evitando que la entrada en vigor de la ley determine por sí sola la revisión de las autorizaciones ya otorgadas -apartado 1.º-.

No obstante, en aras del cumplimiento del principio de seguridad jurídica, procede concretar los presupuestos que habilitan la adopción de medidas sobre dichas instalaciones.

En particular, el apartado segundo condiciona la intervención administrativa a la constatación de que la instalación produce -o puede producir- «afecciones significativas» sobre la avifauna o los murciélagos, sin establecer criterios objetivos que permitan determinar de forma suficientemente cierta cuándo concurre tal circunstancia. La utilización de este concepto jurídico indeterminado, unida a la amplitud de las fuentes de información que pueden servir de fundamento para la actuación administrativa, podría generar dudas interpretativas y dificultades de aplicación práctica.

Asimismo, resulta pertinente delimitar con mayor precisión los criterios que han de regir la selección y graduación de las medidas preventivas, correctoras, compensatorias o de seguimiento susceptibles de imponerse a instalaciones previamente autorizadas, a fin de garantizar una aplicación homogénea, proporcionada y previsible de la norma.

En definitiva, procede efectuar una mejor -y más objetiva- delimitación del supuesto habilitante para la adopción de tales medidas, así como de los parámetros que han de orientar su alcance e intensidad, reforzando con ello la seguridad jurídica y la certeza del régimen transitorio establecido.

- Disposición final primera

Procede efectuar dos ajustes formales en la redacción de la presente disposición final.

En primer lugar, se observa que los apartados tres y cuatro de la presente disposición final modifican, ambos, el art. 22 de la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias, afectando, respectivamente, a la letra j) del apartado 2.º y al apartado 3.º del citado precepto.

Pues bien, resulta más adecuado, desde el punto de vista sistemático, integrar ambas modificaciones en un único ordinal de la disposición modificativa, agrupando en un solo apartado todas las alteraciones referidas al mismo art. 22 de la Ley de Caza de Canarias. Ello contribuye a una mejor sistemática del texto y a una más clara identificación de las modificaciones proyectadas, evitando una fragmentación innecesaria de la reforma legal.

En segundo lugar, en el apartado siete de la disposición final -mediante el que se incorpora un nuevo apartado 25 al art. 49 de la Ley de Caza de Canarias-, se incluye la referencia entre paréntesis a las «*infracciones graves*». Dicha precisión parece innecesaria, toda vez que el propio art. 49 posee ya esa rúbrica y la incorporación de un nuevo tipo infractor dentro de dicho precepto determina por sí misma su naturaleza como infracción grave. La mención, por tanto, resulta superflua.

- Disposición final segunda

Se aprecia, en primer lugar, que la disposición final proyectada incorpora en el texto marco la expresión «*o norma que la sustituya*» en relación con el nuevo apartado 3 *bis* que se introduce en el art. 18 de la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

Pues bien, dicha referencia a la norma sustitutiva futura habrá de ser suprimida.

Asimismo, se observa una deficiencia de redacción en el inciso que comienza con la expresión «*A tal efecto, se podrá requerir, (...) la aportación de los siguientes*». En efecto, el precepto no identifica el sustantivo al que se refiere el término «*siguientes*», por lo que la proposición normativa resulta gramaticalmente incompleta. De la lectura del precepto se infiere que la intención del legislador es habilitar la exigencia de determinados documentos o instrumentos técnicos, tales como análisis de riesgos, planes de prevención de colisiones o protocolos de comunicación. No obstante, la redacción proyectada debería completarse mediante la incorporación expresa del sustantivo correspondiente y la adecuada articulación de la enumeración posterior, en aras de la claridad, inteligibilidad y correcta técnica legislativa de la norma.

- Disposición final tercera

El apartado 1.º de la disposición final tercera prevé la elaboración de unas «*Directrices de Ordenación del Litoral (DOL)*» y establece que éstas «*(...) se adecuarán a lo dispuesto para las Directrices de Ordenación en la Ley 4/2017, de 13*

de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, o norma que la sustituya (...) ».

Sin embargo, la regulación proyectada incorpora, junto a dicha remisión, diversas determinaciones específicas relativas a su objeto, finalidad y contenido, sin precisar expresamente la naturaleza jurídica de las DOL dentro del sistema de instrumentos de ordenación territorial diseñado por la legislación territorial autonómica.

Esta circunstancia puede suscitar dudas acerca del exacto encaje sistemático de dicho instrumento y del alcance de las singularidades que el PL pretende atribuirle respecto del régimen general de las Directrices de Ordenación regulado en la LSENPC. En particular, la norma no explicita si las DOL constituyen una manifestación específica de las Directrices de Ordenación previstas en dicha ley o si configuran una categoría singular dotada de un régimen jurídico propio, más allá de las especialidades establecidas en el propio proyecto legislativo.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la claridad normativa, resultaría aconsejable concretar expresamente la posición que las DOL ocupan en el sistema de ordenación territorial de Canarias, identificando de forma inequívoca su naturaleza jurídica y su sujeción al régimen general establecido por la LSENPC, sin perjuicio de las particularidades que puedan derivarse de la regulación contenida en el presente PL.

Tal precisión contribuiría a una mejor integración del instrumento en el sistema de planificación territorial vigente y reforzaría la certeza sobre el régimen jurídico aplicable, evitando dudas interpretativas acerca de la relación entre las previsiones específicas del PL y la normativa territorial de carácter general.

- Disposición final sexta

El apartado 2.º de la presente disposición final prevé que, reglamentariamente, se determine *«la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones exigibles a las instalaciones a que se refiere la presente ley»*. Sin embargo, el articulado del PL -s.e.u.o- no define con la precisión necesaria cuáles son tales autorizaciones ni configura previamente un régimen autorizatorio específico en materia de contaminación lumínica o de instalaciones de alumbrado exterior.

Los preceptos del PL relativos a la protección frente a la contaminación lumínica se limitan a establecer objetivos de protección, medidas de control y habilitaciones

para su posterior desarrollo reglamentario, así como a distribuir determinadas funciones normativas entre Cabildos insulares y Ayuntamientos [arts. 13, letra h), 14, letra b) y 52]. No obstante, la norma proyectada no identifica qué instalaciones quedan sujetas a autorización administrativa específica, ni determina los supuestos en que tal autorización resulte exigible, ni tampoco establece los criterios básicos para la atribución de la competencia correspondiente.

En tales circunstancias, la remisión contenida en el apartado 2.º de la disposición final sexta presenta un grado de indeterminación que puede suscitar dudas desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 de la CE, al diferir al reglamento la concreción de elementos esenciales del eventual régimen autorizador. En particular, la disposición no permite conocer con certeza si el desarrollo reglamentario se limitará a concretar aspectos procedimentales y organizativos de autorizaciones previamente previstas por la ley o si, por el contrario, podría llegar a configurar materialmente nuevas exigencias autorizatorias no delimitadas en la norma legal.

Lo lógico, desde el punto de vista jurídico y regulatorio, es que la norma en ciernes precisara, expresamente, y con rango legal, las instalaciones o actuaciones sujetas a autorización, así como la Administración Pública competente para su otorgamiento, relegando al posterior desarrollo reglamentario la regulación de los aspectos técnicos, procedimentales u organizativos que resulten necesarios para su aplicación. Tal precisión contribuiría a reforzar la seguridad jurídica y a delimitar adecuadamente el alcance de la habilitación reglamentaria contemplada en la disposición final examinada.

- Disposición final novena

El apartado 2.º de la disposición final novena atribuye a la persona titular de la Consejería competente en materia de biodiversidad, la facultad de modificar los anexos de la ley.

Tal previsión merece una reflexión desde la perspectiva de la seguridad jurídica [art. 9.3 CE] y de la adecuada delimitación de las potestades normativas, dado que los anexos cuya modificación se habilita contienen elementos sustantivos de singular relevancia para el régimen jurídico de protección de la biodiversidad, en particular, las especies integradas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias y en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

A este respecto, la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias advirtió -en su informe de 17 de julio de 2026- que la facultad de modificar dichos anexos podría proyectarse materialmente sobre decisiones de catalogación, descatalogación o cambio de categoría de protección de especies, materias que, conforme al régimen jurídico hasta ahora vigente, han venido correspondiendo al Gobierno de Canarias mediante Decreto:

«La DF 10ª habilita al Gobierno el desarrollo normativo del APL -art. 76 de la Ley 4/2023-, sin perjuicio de las otras singulares habilitaciones que se contienen en el APL. No obstante, en el apartado 2 se habilita al titular del Departamento para modificar los anexos lo que supone la catalogación de nuevas especies, descatalogación y el cambio de categoría. En ese sentido, esa previsión debe ser confrontada con el vigente art. 4 de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas que dispone que la catalogación de nuevas especies, descatalogación y el cambio de categoría corresponde al Gobierno de Canarias.

Se desapodera al Consejo de Gobierno de esas facultades respecto de lo incluido en el Catálogo Canario de Especies Protegidas».

Frente a ello, la Dirección General del Medio Natural sostiene que la habilitación no pretende alterar el reparto competencial ni atribuir al titular de la Consejería la potestad material de catalogar o descatalogar especies, sino, únicamente, permitir la adaptación o actualización formal de los anexos una vez adoptada por el órgano competente la correspondiente decisión sustantiva:

« (...) efectivamente, la modificación del Catálogo Canario de Especies Protegidas, así como su adaptación al catálogo nacional, en su caso, incluyendo la catalogación de nuevas especies, descatalogación y el cambio de categoría se llevará a cabo por decreto del Gobierno de Canarias, a propuesta de la consejería competente por razón de la materia en virtud del artículo 4 de la Ley 4/2010. No obstante, la previsión recogida en la Disposición Final 10ª se encuentra referida a la modificación del Anexo de la Ley, no al propio trámite de modificación que se debe instrumentalizar a través de la Consejería competente para su aprobación por el Gobierno.

El contenido de estos anexos puede sufrir cambios precisamente por la tramitación de las modificaciones citadas anteriormente, por lo que se considera más conveniente que la introducción de los cambios, que no reflejan más que una adaptación a lo acordado en Consejo de Gobierno, se realice mediante orden departamental».

Pues bien, aun pudiendo compartirse dicha interpretación, lo cierto es que la misma no resulta expresamente del tenor literal de la disposición proyectada. Por

ello, a fin de reforzar la seguridad jurídica de la norma y evitar eventuales dudas interpretativas acerca de su alcance, sería aconsejable precisar expresamente que la facultad de modificación de los anexos no comprende el ejercicio de las potestades de catalogación, descatalogación o cambio de categoría de protección de especies - que siguen correspondiendo al Gobierno de Canarias ex art. 4 de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas-, limitándose dicha habilitación a la actualización formal o adaptación técnica de los anexos como consecuencia de acuerdos o disposiciones previamente adoptados por el órgano competente. De esta manera, la facultad conferida al titular del departamento posee un alcance estrictamente técnico o instrumental, circunscrito a la adaptación o actualización de los anexos como consecuencia de acuerdos y/o disposiciones previamente adoptadas por el Gobierno de Canarias, sin comprender la adopción de decisiones sustantivas sobre el régimen de protección de las especies.

- Anexos

En lo que se refiere al análisis jurídico de los seis anexos del PL, teniendo en cuenta su contenido eminentemente técnico, cabe afirmar que no procede realizar observación alguna de carácter jurídico al no advertirse 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.- Al Proyecto de Ley de Biodiversidad y de los Recursos Naturales de Canarias se formulan determinados reparos y observaciones en el Fundamento V de este Dictamen.

3.- El resto del PL se adecua con carácter general a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias.