

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANARIAS

(PRIMER SEMESTRE 2023)

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: 1. Cambio climático. La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias. 2. Medidas urbanísticas para la reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

1. CAMBIO CLIMÁTICO. LA LEY 6/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE CANARIAS

En el marco de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética estatal, la Comunidad Autónoma de Canarias ha aprobado su propia Ley de cambio climático y transición energética.

Además, el Gobierno de Canarias ha procedido a tramitar tres instrumentos de planificación del cambio climático: la Estrategia Canaria de Acción Climática (ECAC 2040), la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática y el Plan Canario de acción Climático. Además, algunos Cabildos Insulares (por ejemplo, el de Gran Canaria y de Tenerife) tienen estrategias y documentos de investigación sobre el cambio climático. En cuanto a los municipios, todos los de Canarias se encuentran adheridos al Pacto de las Alcaldías por el Clima y la Energía

Procede, en primer lugar, analizar la ley de cambio climático.

La Ley, después de constatar la realidad del cambio climático y de sus efectos sobre el medio ambiente y las personas, la Ley de Canarias pretende que los ciudadanos entiendan la urgencia e irreversibilidad de esta lucha y las administraciones públicas canarias tienen que desempeñar un papel clave en la formación, educación e información sobre el necesario freno a las emisiones

y realizar una vital adaptación a las consecuencias del incremento de la temperatura global.

Esta ley viene precedida por la aprobación por el Gobierno de Canarias, el 30 de agosto de 2019 de una declaración de emergencia climática en la Comunidad Autónoma, decisión que fue ratificada y ampliada por unanimidad en el Parlamento de Canarias en su reunión de 20 de enero de 2020.

La Ley Canaria de Cambio Climático y Transición Energética nace desde el deber y la responsabilidad de tener que contribuir de forma real en esta lucha global desde un ámbito local. Se reconoce la labor realizada en los últimos años tanto por algunos Cabildos, como Ayuntamientos para implantar el “Pacto de los Alcaldes”, el mayor movimiento mundial de ciudades y municipios por la acción local en clima y energía. Alrededor de una treintena de ellos se han adherido al mismo y más de una decena han elaborado los Planes de Acción para lograr, entre otros objetivos europeos, la reducción de los gases de efecto invernadero de un 55% para 2030 y la adopción de un enfoque común para el impulso de la mitigación y la adaptación al Cambio Climático. En este sentido, se hace necesaria una estrategia compartida por Gobierno de Canarias, Cabildos y Municipios.

En cuanto a las competencias hay que destacar que el Tribunal Constitucional (STC 87/2019, de 20 de junio de 2019, FJ - 4), ha venido a concluir que en la Constitución española no existe «ningún título competencial específico relativo a la lucha contra el Cambio Climático»; y los Estatutos de Autonomía de última generación tampoco han integrado nítidamente esta materia en el ámbito de sus competencias, salvo en el caso de Canarias. En este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía del Archipiélago, aprobado en virtud de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, refleja la preocupación por el Cambio Climático incluyendo entre los principios rectores que deben dirigir la actuación de los poderes públicos la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos básicos de Canarias, especialmente el agua y los recursos energéticos, asegurando su control público por las administraciones canarias; la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad del Archipiélago como patrimonio común para mitigar los efectos del Cambio Climático; y el ahorro energético y la promoción de las energías renovables.

En esta Ley se recoge y se inspira en la doctrina emanada de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Acuerdo de París de 2015, todo el acervo de normas y declaraciones de la Unión Europea sobre Acción por el Clima y Transición Justa, y en especial el Pacto Verde Europeo (Green Deal), y acompañada en su redacción y tramitación al proyecto básico estatal de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, recientemente aprobada.

La norma se estructura en noventa y siete artículos distribuidos en un título preliminar, cinco títulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, y dos disposiciones finales.

En primer término, la Ley tiene por objeto definir el marco jurídico de la contribución de Canarias, en desarrollo de la legislación básica del Estado y en virtud de las competencias asumidas por el artículo 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias, con el propósito de lograr dos objetivos: i) lograr la neutralidad en carbono y ii) la reducción de gases de efecto invernadero.

Complementariamente, se busca adoptar medidas para lograr la mitigación de los efectos del Cambio Climático, así como aumentar la capacidad de adaptación a sus efectos, mediante el esfuerzo colectivo y la aplicación de medidas coordinadas y eficaces desde todos los sectores públicos y privados.

El propósito de la Ley es, acorde con la Ley Nacional de Cambio Climático y Transición Energética, desarrollar un conjunto de medidas que garanticen un balance neutro de emisiones de gases de efecto invernadero en las Islas; reducir progresivamente la utilización y el consumo de combustibles fósiles; establecer un modelo energético basado en la gestión de la demanda y en las energías renovables; la mitigación y adaptación a los efectos del Cambio Climático para la reducción de la vulnerabilidad de las personas y sus bienes, los recursos naturales, las infraestructuras, los servicios públicos y los ecosistemas terrestres, costeros y marinos; fomentar la resiliencia de los sectores sociales y económicos frente a los efectos del Cambio Climático; Promover la educación, la formación, la innovación, la investigación, el desarrollo, la competitividad y la transferencia tecnológica.

En relación con la Organización Administrativa y el Ámbito Competencial (Título I), la Ley contiene varios artículos que definen la naturaleza y funciones de estas. Así, podemos concretar:

- La gobernanza para la acción climática.
- Funciones de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- El Gobierno de Canarias.
- La Comisión Interdepartamental de Acción Climática.
- La Agencia Canaria de Acción Climática.
- Los cabildos insulares.
- Los ayuntamientos.
- Relaciones interadministrativas.

El Título II recoge los instrumentos de planificación en materia de cambio climático y transición energética. El primero de ellos es la Estrategia Canaria de Acción climática cuyo objeto es el de establecer, a largo plazo, el conjunto de medidas en que se concretará la contribución de Canarias al cumplimiento de los compromisos en materia de acción climática; y por finalidad establecer las determinaciones a las cuales deberá ajustarse el conjunto de planes, programas y políticas sectoriales en orden a la consecución de los objetivos de la presente ley. La Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática, es el instrumento regional de adaptación socioeconómica derivada del cambio de modelo económico y social resultante de la transición ecológica (artículo 15).

El Plan Canario de Acción Climática, recoge el conjunto de acciones dirigidas a la consecución en plazo de los objetivos fijados en la Estrategia Canaria de Acción Climática. También formarán parte del mismo el conjunto de acciones dirigidas a la minimización o absorción de los impactos, riesgos y vulnerabilidades, reales y potenciales, identificados en la estrategia (artículo 17). El Plan de Transición Energética de Canarias contendrá el conjunto de

acciones dirigidas a la consecución en plazo de los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Este conjunto de acciones deberá ser desarrollo de las directrices que, al efecto, haya establecido la Estrategia Canaria de Acción Climática (artículo 18). Finalmente, los Planes Insulares y Municipales de Acción para el Clima y la energía, son el instrumento para que los cabildos y ayuntamientos deberán desarrollar su propio plan de acción para el clima y la energía, que aborde las medidas de mitigación y adaptación que sean necesarias, en su ámbito competencial, para la consecución de los objetivos y el desarrollo de las directrices fijadas (artículo 19).

El Título III se refiere a la Integración del Cambio Climático en las Políticas Territoriales y Sectoriales, se recogen los siguientes sectores: (1) Ordenación del territorio, Urbanismo, Ordenación del Litoral y Costas; (2) Política Presupuestaria y de Contratación Pública; (3) Emisiones de Gases de Efecto Invernadero; (4) Políticas Energéticas; (5) Políticas de Transporte y Movilidad Sostenible; (6) Políticas Sectoriales.

La Ley señala recoge respecto de la Ordenación del territorio, Urbanismo, Ordenación del Litoral y Costas que la perspectiva climática deberá estar presente en los instrumentos de ordenación ambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de ámbito municipal o superior, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, en la Estrategia Canaria de Acción Climática y su Plan de Acción. Tendrán en cuenta los aspectos relacionados con los efectos del Cambio Climático y las causas que lo motivan, en especial el aumento de densidades urbanas, conservación de masas forestales, conservación de suelos, limitación de crecimientos urbanos, etc (artículo 20).

En todo caso, los instrumentos de ordenación deberá realizar un análisis del impacto que la ordenación propuesta tenga en la emisión de gases de efecto invernadero, de forma que se contemplen las medidas correctoras necesarias para conseguir un balance neutro; el estudio de la vulnerabilidad actual y futura, dentro de los horizontes que científicamente sea posible evaluar, de los efectos que el Cambio Climático pueda tener sobre el territorio objeto de ordenación, proponiendo cuantas medidas se estimen necesarias para evitar la

materialización de dichos riesgos; y, finalmente, un estudio sobre las necesidades de recursos que demanda la ordenación del territorio propuesta (energía, agua, saneamiento, etc.), proponiendo las medidas necesarias que minimicen el consumo de dichos recursos y maximicen la autosuficiencia y la eficiencia en el consumo de estos.

En relación con la Política Presupuestaria y de Contratación Pública, Introduce el deber de incorporar la perspectiva climática en materia presupuestaria en el proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. También se establece en este capítulo un indicador del 2% de inversión anual del PIB regional como objetivo a dedicar a medidas de acción climática en el conjunto de la economía canaria. En relación con las disposiciones generales de contratación, las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias y los entes del sector público, promoverán la sostenibilidad energética y medioambiental mediante los instrumentos de contratación pública, siempre que estén vinculados al objeto del contrato en los términos establecidos en el artículo 146.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP). (artículo 23).

En esta línea, según la Ley deberán aplicarse criterios de eficiencia energética y sostenibilidad en la contratación en materia de redacción de proyectos y ejecución de obras públicas, el alquiler o adquisición de inmuebles, en los vehículos de las administraciones públicas, la organización de eventos, actos públicos y servicios de hostelería y en la garantía del origen renovable del consumo eléctrico (artículo 24)

En el capítulo III, emisiones de gases de efecto invernadero, se regula el Registro Canario de Huella de Carbono como instrumento autonómico para el desarrollo de las disposiciones relativas a la reducción o absorción de emisiones de gases.

El capítulo IV (artículos 34-46) se refiere a las políticas energéticas, y se divide en cuatro secciones: 1ª, dedicada a las disposiciones generales; 2ª, relativa a la eficiencia energética; 3ª, sobre energías renovables; y 4ª, referida a los biocombustibles. Cabe destacar lo dispuesto en la sección 2ª, en la que se plasma el papel proactivo del sector público en materia de promoción de la

eficiencia energética en sus edificios, instalaciones y servicios, asumiendo los compromisos, salvo las excepciones previstas en la ley, de renovar anualmente al menos el 5% de la superficie edificada y climatizada de su parque inmobiliario (artículo 36).

En cuanto a la llamada “compra verde” la Ley propugna la compra de bienes y servicios más eficientes y aplicará progresivamente una política de transición hacia el autoconsumo, las energías renovables, el abandono de las energías de origen fósil, la adecuación de las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, con una simplificación de la tramitación de instalaciones de generación renovable y el fomento los biocombustibles para el consumo en instalaciones, infraestructuras, vehículos y maquinarias que demanden combustibles fósiles (artículo 30).

Las Políticas de Transporte y Movilidad Sostenible, (Capítulo V) como es de esperar, tienen un claro enfoque hacia el uso público de transporte, la movilidad no motorizada, el fomento de vehículos sin emisiones y otras medidas encaminadas a descarbonizar y hacer un entorno urbano más amable para las personas. Está recogida en esta Ley, la regulación de la movilidad en varios ámbitos, desde los grandes centros de trabajo, hasta los centros educativos, pasando por la transición energética en el transporte de mercancías. Finalmente, se hace mención especial a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, los cuales estarán cada vez más presentes, así como al transporte marítimo y su idiosincrasia desde un punto de vista contaminante (reducción del consumo de combustibles fósiles, aguas de lastre, etc.).

La Ley Canaria de Cambio Climático y Transición Energética describe en su Capítulo VI (artículos 55-69), una extensa relación de medidas dedicados a las Políticas Sectoriales, las cuales están en consonancia con la Ley estatal e incorporan elementos propios derivado de la naturaleza insular de Canarias, reflejando una clara motivación de renovación en áreas como la sostenibilidad, el desarrollo de la eficiencia, el bienestar social, el fomento de la economía verde, la conservación del medio natural, la identificación y anticipación a riesgos e impactos, la resiliencia urbanística, los servicios ecosistémicos, la conservación del suelo, la protección de los recursos naturales, etc.

Estas políticas sectoriales se dividen en: Turismo, Agricultura y ganadería, Pesca y acuicultura, Industria y comercio, Recursos hídricos y litoral, Urbanismo, arquitectura y vivienda, Calidad del cielo y alumbrado público, Protección de la biodiversidad y recursos naturales, Montes y gestión forestal, Gestión de residuos, Salud, Atención de emergencias y protección civil.

Los Instrumentos de actuación social para la gobernanza climática (Título IV) por su parte, hacen referencia a la transparencia, participación ciudadana, ayudas y subvenciones para la transición ecológica, educación y formación y promoción de la investigación.

En la Ley se recoge el régimen sancionador (Título V) incluye medidas relativas a inspecciones, infracciones, sanciones, obligaciones y responsabilidades. También, se describen tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, donde se reflejan temas como plazos para la planificación frente al Cambio Climático, fiscalidad verde, la entrada en vigor, etc.

Finalmente, fuera de esta Ley, se considera fundamental hacer mención del reciente Decreto 9/2021, de 18 de febrero, por el que se encomienda a la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial la elaboración de un plan de transición energética para la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Ley Canaria de Cambio Climático y Transición Energética establece, por tanto, el Marco Legal que regirá el futuro de la Comunidad Autónoma de cara a la mitigación y adaptación al Cambio Climático, poniendo especial énfasis en la singularidad de la región, atendiendo a sus variables económicas, sociales y medioambientales y haciendo una apuesta firme por las energías renovables, la descarbonización y la resiliencia para alcanzar un escenario acorde con un futuro donde se aplique un desarrollo sostenible real que nos permite proliferar como especie dentro de un planeta finito pero lleno de oportunidades de cambio hacia una mejor realidad.

2. MEDIDAS URBANÍSTICAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS HABITUALES AFECTADAS POR LA ERUPCIÓN VOLCÁNICA EN LA ISLA DE LA PALMA

El Decreto Ley 1/2022, de 20 de enero, adopta medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma. Este Decreto Ley ha sido modificado por los Decretos Leyes: 2/2022, de 10 de febrero, Decreto ley 4/2022, de 24 de marzo, Decreto ley 9/2022, de 21 de septiembre, y el Decreto ley 11/2022, de 29 de septiembre.

Esta norma tiene aplicación en el territorio de la totalidad de los municipios de la isla de Palma (este punto fue modificado, ya que inicialmente a los municipios El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte). Su objeto es el de la construcción, reconstrucción y rehabilitación de las viviendas habituales, legales o en situación asimilada, destruidas por las coladas de la erupción volcánica acaecida a partir del 19 de septiembre de 2021.

De lo que se trata es de las personas propietarias y titulares de viviendas habituales, en situación legal o asimilada a la misma, destruidas o afectadas estructuralmente por la erupción volcánica acaecida a partir del 19 de septiembre de 2021, podrán solicitar licencia para la construcción y reconstrucción hasta un máximo equivalente a la edificabilidad del inmueble sustituido, con el mismo uso que se desarrollaba en dicho inmueble, y adaptándose a la tipología del entorno en que se encuentre la parcela, pudiéndose ejecutarse en la misma parcela en la que se ubiquen, si resulta materialmente posible; si no lo fuera, la reconstrucción podrá realizarse en cualquier parcela respecto de la que acrediten ser titulares de cualquier derecho subjetivo suficiente y que esté clasificada como suelo urbano o suelo rústico de asentamiento.

En caso de que las personas afectadas no tengan ningún derecho de titularidad del dominio o derecho suficiente sobre la parcela correspondiente o acrediten la imposibilidad o inviabilidad de ejecutar las viviendas en parcelas clasificadas y categorizadas según lo dispuesto en el párrafo anterior, las mismas se podrán implantar en parcelas sobre las que tengan algún derecho

subjetivo que les faculte para dicha reconstrucción, en el caso de los municipios de Tzacorte, los Llanos y El Paso, y en parcelas ubicadas en el resto de municipios de la isla de La Palma sobre la que demuestren ser titular de cualquier derecho subjetivo suficiente con anterioridad al 19 de septiembre de 2021, que estén clasificadas y categorizadas según el siguiente orden de prelación: a) Suelo rústico común. b) Suelo rústico de protección agraria. c) Suelo rústico de protección paisajística.

La norma establece también los lugares en los que no es posible ejecutar esas viviendas: Incluidas en un espacio natural protegido o en Red Natura 2000, las destinadas a dominio público o afectadas por sus servidumbres, o que estén destinadas a zonas verdes o espacios libres, que, según el Plan Insular de Ordenación de La Palma, deban ser excluidas del proceso de urbanización y edificación, en prevención de riesgos sísmicos, geológicos, meteorológicos u otros, incluyendo los incendios forestales, que según el Plan Insular de Ordenación de La Palma, deban ser excluidas de procesos de urbanización y edificación por razones ambientales, y, finalmente, que, según el Plan Insular de Ordenación de La Palma, estén incluidas en áreas de actividad económica estratégica.

Los siguientes artículos se refieren a la competencia (Ayuntamiento), Procedimiento, urbanización de los terrenos y compatibilidad de las edificaciones con la ordenación urbanística.