

DERECHO Y POLITICAS AMBIENTALES DE CANARIAS

(PRIMER SEMESTRE 2019)

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: 1. Planes hidrológicos de las demarcaciones canarias. 2. Observatorio del paisaje de canarias.

1. PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES CANARIAS

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuidas las competencias de aguas con arreglo a los acuerdos alcanzados y regulados vía Estatuto de Autonomía, y Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, sin perjuicio de la normativa básica estatal. Mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de ha llevado a cabo la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En la anterior Ley 29/1985, de 2 agosto, de Aguas Nacional recogía en su disposición adicional tercera el régimen especial de las aguas de Canarias. El desarrollo de esta competencia se concretó en la aprobación de la 12/1990, de 26 de julio, de Aguas que define las demarcaciones hidrográficas canarias (artículo 5-bis) y designa las autoridades competentes (artículo 6), conforme prevén los apartados 1 y 8 del artículo 3 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, comúnmente denominada Directiva Marco del Agua (en adelante, DMA), así como al ámbito de protección del mismo, de acuerdo con las aguas que a aquél se incorporan y los objetivos medioambientales propuestos por dicha Directiva.

En el artículo 11.1 permite al Gobierno de Canarias la asunción de las atribuciones de los Consejos Insulares de Aguas para la elaboración y aprobación inicial de los planes hidrológicos insulares.

Tras la formulación de diversos instrumentos planificadores en Canarias (tales como el “Estudio científico de los recursos de agua en las Islas Canarias”, Proyecto SPA-15, promovido por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la UNESCO en 1979 o el “Proyecto de planificación y Explotación de los recursos de agua en las Islas Canarias”, Proyecto MAC – 21, en 1982) se aprobó la mencionada Ley de Aguas de Canarias que incluye entre las competencias del

Gobierno de Canarias (artículo 7), la coordinación de las Administraciones hidráulicas entre sí y con la Administración estatal, la coordinación de la planificación hidrológica con la ordenación territorial, económica y, además, la asistencia técnica y la alta inspección de la actividad de los Consejos Insulares de Aguas. El marco comunitario de actuación sobre la política de aguas está establecido por la Directiva Marco del Agua, cuyo objetivo principal es alcanzar el buen estado de las masas de agua, protegiéndolas y evitando su deterioro. Este marco normativo supuso un hito fundamental en la concepción de la planificación hidrológica, pues vino a sumar un enfoque ambiental al tradicional enfoque de protección y gestión considerado tanto en la ley autonómica como en la legislación estatal.

La DMA ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de tres hitos normativos fundamentales:

- La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLAE), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
- El RD 907/2007, de 6 de Julio, que aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).
- La Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica (modificada por la Orden ARM/1195/2011, de 10 de septiembre) (IPH Nacional).

La entrada en vigor de la DMA supuso la modificación de la LAC mediante la Ley 10/2010, de 27 de diciembre, estableciéndose siete demarcaciones hidrográficas, designando al Gobierno de Canarias, a los efectos de la aplicación de la DMA, como órgano coordinador de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículo 6-bis).

Dicha Ley incorpora una nueva competencia al Gobierno de Canarias (artículo 7.h-bis), al efecto de “Garantizar la unidad de gestión de las aguas, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas administraciones públicas en Canarias, así

como proporcionar a la Unión Europea, a través del ministerio competente en materia de medio ambiente, la información relativa a la Demarcación Hidrográfica que se requiera”.

Por otro lado, el artículo 38 de la LAC fue modificado por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, en lo relativo al contenido de los planes hidrológicos insulares. Así mismo, el Decreto 165/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Canarias (IPH Canaria), tiene como finalidad concluir el proceso de trasposición de la Directiva Marco del Agua en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Así mismo, el Decreto 165/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Canarias (IPHC), tiene como finalidad concluir el proceso de trasposición de la Directiva Marco del Agua en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Una de las obligaciones clave derivadas de la Directiva Marco del Agua y de su normativa de trasposición (artículo 13 DMA y artículo 40 TRLAE) es la de elaborar un Plan Hidrológico de cuenca para cada una de las demarcaciones hidrográficas en que se estructure el territorio europeo, el cual tenderá a la consecución de los siguientes objetivos generales (artículo 40.1 TRLAE):

- Conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas superficiales y subterráneas de la Demarcación;
- Atender a la satisfacción de las demandas de agua;
- Articular el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando los usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

Pues bien en cumplimiento de esta normativa, en este período se han aprobado, los siguientes planes Hidrológicos en las demarcaciones Canarias, correspondientes al ciclo 2015-2021, publicándose en el Boletín oficial de Canarias en las siguientes fechas: 7 de diciembre de 2018, La Palma; 31 de diciembre de 2018, El Hierro y Lanzarote; 27 de diciembre de 2018, Tenerife;

25 de enero de 2019, Gran Canaria. Ya en la crónica anterior se realizó un comentario acerca del Plan Hidrológico de La Gomera.

2. OBSERVATORIO DEL PAISAJE DE CANARIAS

El Decreto 35/2019, de 1 de abril, aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje, entendido como el “órgano colegiado con funciones de observación, estudio, formulación de propuestas y criterios de actuación, consultas y asesoramientos en materia de reconocimiento, definición y caracterización de los paisajes, políticas de protección y gestión, de participación pública, de integración en todas las políticas públicas, en particular las ambientales, las territoriales y las urbanísticas, y de sensibilización ciudadana e institucional, de acuerdo con y en el marco del Convenio Europeo del Paisaje”.

En cuanto a su composición, se trata de un órgano de composición meramente burocrática. La Presidencia le corresponde al titular de la Consejería competente en materia de política territorial, mientras que las Vicepresidencias la ostenta, la primera el Viceconsejero competente en materia de política territorial, y la segunda, al de medio ambiente, y la tercera, al titular de la Consejería competente en materia de cultura o, en su caso de la Viceconsejería competente en la materia.

En cuanto a los Vocales, participan como tales los consejeros (o, en su caso, los Viceconsejeros) de las Consejerías competentes en materia de sector primario, turismo, educación, obras públicas, industria, economía, administraciones públicas, vivienda. Además, se prevé la participación de una persona vocal con funciones de apoyo ejecutivo al Observatorio.

También participan: Una persona representante de la Federación Canaria de Islas (FECAL), designada y separada libremente por la misma, con voz, pero sin voto, una persona representante de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), designada y separada libremente por la misma, con voz, pero sin voto, un letrado o letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, con voz pero sin voto.

Finalmente, cuando el orden del día del Pleno incluya, para su resolución algún asunto promovido o tramitado por un Ayuntamiento o Cabildo Insular, será convocada, con voz, pero sin voto, la persona titular de la alcaldía del municipio afectado o la persona titular de la Presidencia del Cabildo Insular afectado.

En relación con las funciones del observatorio, al mismo le corresponden las siguientes: a) Ofrecer, visualizar y definir las estrategias de actuación en el paisaje y desde el paisaje, y la necesaria coordinación interadministrativa a tal fin. b) Establecer los mecanismos de observación de la evolución y transformación del paisaje e impulsar campañas de sensibilización social respecto al paisaje, su evolución, sus funciones y su transformación fomentando la participación ciudadana. c) Fijar criterios para establecer los objetivos de calidad paisajística y proponer las medidas de protección, gestión y actuación sobre el territorio mediante la figura del proyecto del paisaje como catalizador de las experiencias destinadas a lograr estos objetivos. d) Proponer actuaciones orientadas a la mejora, restauración o creación de paisajes coordinadas con las instituciones locales y autonómicas. e) Emitir informes para el asesoramiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en las materias de competencia del órgano colegiado. f) Resolver, mediante dictámenes, las consultas que los Cabildos Insulares y Ayuntamientos puedan dirigir al Observatorio del Paisaje en las materias de competencia del órgano colegiado. g) Completar las normas internas de funcionamiento del Observatorio del Paisaje.

Dichas funciones serán ejercidas por el Pleno del Observatorio.

El Preámbulo del Reglamento, sin embargo, ofrece una visión más amplia de las tareas del Observatorio. Según el mismo, la actividad del Observatorio podría estructurarse mediante tres actuaciones principales relativas al área del paisaje, entendidas como ámbitos de trabajo común interdepartamental.

- La primera acción guarda relación en concebir el "Observatorio como un proceso cultural" en sí mismo. Esta acción incide en la necesidad de actualizar y registrar el debate del paisaje tanto nacional como internacional. Se propone, por tanto, hacer un seguimiento de los ámbitos científicos y experimentales en los que se formulan investigaciones,

acciones y programas sobre la temática paisajística, así como intervenciones en territorios específicos. La voluntad de construcción de un mapa de los conceptos, cuestiones y puntos críticos relevantes de acuerdo con las demandas y problemáticas específicas, que cubra el amplio espectro de temáticas de investigación que hayan surgido del debate y que favorezca la puesta en marcha de un proceso de síntesis sobre el Paisaje desde Canarias como espacio estratégico.

- La segunda acción nace de la necesidad de hacer converger actividades de investigación y realidades en el territorio de Canarias. En resumidas cuentas, podemos denominar a esta sección "Observatorio de los territorios y lugares": Laboratorios Insulares del Paisaje vinculado a instituciones con competencia específica sobre el territorio: Los Cabildos Insulares. El objetivo es: la indagación de territorios paradigmáticos para poner a prueba los conocimientos adquiridos, y experimentar nuevas acciones y prácticas también participativas; la identificación de ámbitos de aplicación en sentido proyectivo y operativo del Convenio Europeo del Paisaje; y la medición de las capacidades del Observatorio para convertirse en el punto de partida para la puesta en marcha de procedimientos de renovación cultural, social y económica, así como de valoración de los aspectos paisajísticos.
- La tercera acción tiene por finalidad el posicionamiento del Observatorio en el debate sobre la construcción de los Observatorios de Paisaje Europeos, siguiendo los requisitos del Convenio Europeo del paisaje y las indicaciones de la legislación nacional. A modo de síntesis, podemos denominar dicha acción "Observatorio Institución". A partir de la experiencia más avanzada de algunas regiones europeas, podemos perfilar y destacar algunas cuestiones sobre las que nuestra contribución puede resultar especialmente importante. Se encuentra en juego el papel real que el Observatorio puede tener en los procesos de transformación del paisaje, su relación con la planificación y definición y seguimiento de objetivos de calidad paisajística, y la capacidad de involucrar actores locales en este mismo proceso.

En cuanto a su funcionamiento, además de describir las funciones del presidente, los vicepresidentes, vocales, secretaría y personal vocal de apoyo, se crea una Comisión del Paisaje a la que corresponde “el estudio, análisis y propuesta de los asuntos a elevar al Pleno del Observatorio para su consideración y aprobación, en su caso”.

La Comisión del Paisaje estará integrada por las siguientes personas: a) Presidencia: la persona que ostente la Presidencia del Pleno o quien le sustituya conforme a lo previsto en el artículo 6 del presente Reglamento. b) La persona vocal del Pleno con funciones ejecutivas. c) Al menos tres vocales especialistas en las disciplinas de arquitectura, paisaje, geografía, ingeniería, bellas artes, antropología, ciencias naturales y ambientales, sostenibilidad, agronomía, economía aplicada o sector primario, nombrados por el Pleno. En este sentido, se prevé que con anterioridad al nombramiento de los mismos, se oirá a las Universidades públicas canarias, así como a otros organismos científicos, académicos y culturales relacionados con las ciencias del territorio y el paisaje. d) Las personas que ostenten la dirección de los Laboratorios del Paisaje Insular, en caso de existir, dependiendo de los temas vinculados con las islas respectivas; o, en su defecto, las personas representantes designadas por los Cabildos Insulares. Finalmente, la Secretaría le corresponde a la persona que ostente la Secretaría del Pleno.

Las funciones que corresponde desarrollar a la Comisión del Paisaje son las siguientes: a) Formular propuestas, en el ámbito de sus competencias, que se someterán a la posterior aprobación del Pleno del Observatorio. b) Analizar las consultas formuladas por Cabildos Insulares y Ayuntamientos en las materias de competencia del Observatorio y proponer al Pleno la resolución de las mismas. c) Recabar toda la información necesaria para elaborar las propuestas que deban someterse al Pleno del Observatorio. E, d) Impulsar, a través de la persona vocal de apoyo ejecutivo, las relaciones necesarias con el resto de las administraciones Públicas, entidades y organismos, públicos o privados, con el objetivo de realizar las propuestas que deban someterse al Pleno del Observatorio.

Establecida la composición y las funciones del Observatorio a continuación se regula el régimen de funcionamiento, incluyendo las normas relativas a la

preparación de asuntos, consultas al Observatorio, Convocatorios, Quórum, adopción de acuerdos y actas, disponiéndose que en lo no dispuesto en el Reglamento se estará a lo dispuesto en la legislación básica de sobre régimen jurídico del sector público para los órganos colegiados.

En último lugar se regulan los Acuerdos del Pleno, que pueden adoptar las siguientes formas:

- a) Informes, en relación con las cuestiones que se sometan al Observatorio para el asesoramiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- b) Dictámenes, para la resolución de las consultas formuladas por Cabildos Insulares y Ayuntamientos.
- c) Planes, programas o estrategias, para el ejercicio de las funciones a que se refieren las letras a), b), c) y d) del artículo 3.1 del presente Reglamento.

Respecto de estos últimos, se prevé que los mismos se enmarcan en la función de asesoramiento del Observatorio del Paisaje y carecen de trascendencia jurídica directa frente a terceros, no pudiendo derivarse de ellos derechos u obligaciones directamente exigibles.

Finalmente, se prevé que los acuerdos adoptados por el Pleno se publicarán con carácter general en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, en la sección correspondiente de la página web de la Consejería a la que se encuentre adscrito el Observatorio del Paisaje y, excepcionalmente, en el Boletín Oficial de Canarias. Asimismo, se podrán notificar a cuantas Administraciones Públicas, organismos públicos o privados pudieran afectar o ser de interés. En el acuerdo adoptado por el Pleno se deberá determinar a qué organismos se debe notificar el mismo.