

**FACULTAD DE DERECHO**

**GRADO EN DERECHO**

UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

CURSO ACADÉMICO 2023/2024

CONVOCATORIA DE MARZO

## TRABAJO DE FIN DE GRADO

### ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS INSULARES DE CANARIAS EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

*PERFORMANCE OF THE INSULAR BODIES OF THE CANARY ISLANDS IN THE  
STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA)*



Documento elaborado por Zaira María Rodríguez Correa (DNI: 79085421J.)

Tutorizado por el Profesor D. Andrés Manuel González Sanfiel.

**Departamento Disciplinas Jurídicas Básicas.**

**Área de Derecho Administrativo.**

## RESUMEN

La entrada en vigor de la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC)* supuso la descentralización del órgano ambiental lo que condujo a la creación de numerosos órganos ambientales.

A grandes rasgos, nuestra labor consiste en realizar un análisis de la actuación de los órganos ambientales insulares de Canarias, encargados de llevar a cabo los expedientes de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de planes y programas, tanto a nivel autonómico como a nivel insular, así como, de llevar a cabo un examen detallado de los impedimentos y elementos que han surgido en la documentación y tramitación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica a raíz de la LSENPC.

La implementación y aplicación de las políticas ambientales en materia de planeamiento, la integración del procedimiento de elaboración de planes con el procedimiento de evaluación ambiental, la unificación del Documento Inicial Estratégico y el Borrador del Plan como recomendación, así como, la simultaneidad de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) son algunas de las cuestiones a las que haremos referencia en el presente trabajo.

**Palabras clave:** Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), plan, programa, órgano ambiental, insular, autonómico, Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), descentralización, comisión, simplificada, ordinaria.

## ABSTRACT

The entry into force of *Law 4/2017, of July 13, on Land and Protected Natural Spaces of the Canary Islands* entailed the decentralization of the environmental body which led to the creation of numerous environmental bodies.

Broadly speaking, our work consists of analyzing the performance of the Canary Islands environmental bodies in charge of carrying out the Strategic Environmental Assessment (SEA) of plans and programs, both at the regional and island level, as well as carrying out a detailed examination of the impediments and elements that have arisen in the documentation and processing of the strategic environmental assessment procedure as a result of the LSENPC.

The implementation and application of environmental policies in planning, the integration of the plan elaboration procedure with the environmental assessment procedure, the unification of the Initial Strategic Document and the Draft Plan as a recommendation, as well as the simultaneity of the Strategic Environmental Assessment (SEA) and the Environmental Impact Assessment (EIA) are some of the issues to which we will refer in this paper.

**Key words:** Strategic Environmental Assessment (SEA), plan, program, environmental body, insular, regional, Environmental Impact Assessment (EIA), decentralization, commission, simplified, ordinary.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>2. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA. ....</b>	<b>6</b>
2.1. CONCEPTO.....	6
2.2. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN SOMETIDOS A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA. .	8
2.3. PROCEDIMIENTO Y ÓRGANOS INTERVINIENTES. ....	11
<b>3. BREVE COMENTARIO A LA STC 86/2019 EN BASE A LA EAE.....</b>	<b>13</b>
3.1. EL “POR QUÉ” DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD. ....	14
3.2. DESCENTRALIZACIÓN DEL ÓRGANO AMBIENTAL.....	14
3.3. MOTIVOS DE ALEGACIÓN POR VULNERACIÓN.....	15
<b>4. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LOS DISTINTOS ÓRGANOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CANARIAS.....</b>	<b>17</b>
4.1. DELIMITACIÓN DEL ÓRGANO AMBIENTAL. ....	17
4.2. ÓRGANO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL AUTONÓMICO. ....	19
4.3. ÓRGANOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL INSULAR. ....	21
4.3.1. <i>Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT)</i> . ....	21
4.3.2. <i>Órgano Ambiental de Gran Canaria (OA)</i> . ....	24
4.3.3. <i>Comisión de Evaluación Ambiental Insular de El Hierro (CEAIEH)</i> . ....	27
4.3.4. <i>Comisión de Evaluación Ambiental de La Palma (CEALP)</i> . ....	28
4.3.5. <i>Comisión de Proyectos del Órgano Ambiental del Cabildo Insular de Fuerteventura (CPOAF)</i> . ....	29
4.3.6. <i>Órgano de Evaluación Ambiental de San Sebastián de La Gomera (OEASS)</i> . ....	30
4.3.7. <i>Caso de Lanzarote</i> . ....	30
<b>5. IMPEDIMENTOS Y ELEMENTOS, OBJETO DE ANÁLISIS, EN LA DOCUMENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>31</b>
5.1. DISTINCIÓN DE PLAZOS EN LA LEA Y EN LA LSENPC. ....	31
5.2. COMENTARIO A LA INSTRUCCIÓN Nº1/2019 SOBRE LA DOCUMENTACIÓN DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA ORDINARIA. ....	33
5.3. CRITERIOS GENÉRICOS SOBRE LOS DOCUMENTOS DE ALCANCE DE PLANES EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA. ....	35
5.4. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AFECTADAS: CASO DE LA PLATAFORMA LOGÍSTICA DEL SUR DE TENERIFE. ....	36
<b>6. BREVE COMPARACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) DE PROYECTOS.....</b>	<b>38</b>
6.1. CONCEPTO Y COMPARACIÓN. ....	38
6.2. SIMULTANEIDAD DE LA EAE Y EIA. ....	39

6.2.1. Acuerdo Final de la CEAT en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial. ....	40
6.3. SUPUESTO DE PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EIA.....	42
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>

## **ABREVIATURAS**

Art.	artículo.
Arts.	artículos.
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica.
LSENPC	Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
EIA	Evaluación del Impacto Ambiental.
LEA	Ley de Evaluación Ambiental.
DA	Disposición Adicional.
DT	Disposición Transitoria.
RPC	Reglamento de Planeamiento de Canarias.
CE	Constitución Española.
EAC	Estatuto de Autonomía de Canarias.
CAEA	Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental.
CEAT	Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife.
DIE	Documento Inicial Estratégico.
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.
BOC	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
PII	Proyecto de interés insular.
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Las leyes urbanísticas han fomentado, desde su promulgación, la creación de unas sociedades y ciudades más sostenibles, *existiendo un “consensus” general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación.*<sup>1</sup>

El territorio, el suelo como espacio físico y, por tanto, la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y de los espacios tanto internos como externos de las ciudades, adquieren gran relevancia, teniendo especial incidencia en la forma en la que los ciudadanos puedan llevar a cabo sus acciones sobre el territorio.<sup>2</sup>

Según la doctrina, concretamente para TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR las posibilidades disciplinarias insertas en la ordenación urbanística, evitan la dedicación de ciertos espacios para fines incongruentes con su adecuado destino natural, obviándose la confluencia de los usos perjudiciales entre sí, en perjuicio normalmente de los intereses más débiles.

Este punto de vista fue incorporado, asimismo, por los organismos internacionales en la primera conferencia mundial sobre el medio ambiente, comúnmente conocida como la Conferencia de Estocolmo de 1972<sup>3</sup> en la que se puntualizó que:

*«La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.»*

Por lo tanto, la ordenación del territorio con fines ambientales constituye una imprescindible técnica para paliar las posibles consecuencias ambientales que se pueden producir en el suelo, entre otras, el trazado de autopistas en cuanto a los ruidos y emanaciones de los vehículos, la localización de los aeropuertos y la eliminación de residuos.<sup>4</sup>

Bajo esta tesitura, en el campo del Derecho y, principalmente, en el Derecho Urbanístico, se han incorporado una serie de instrumentos jurídicos y técnicos para la protección del medio, entre ellos, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) dado que,

---

<sup>1</sup> Martín Mateo, R. (1977). *Derecho Ambiental*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119624>

<sup>2</sup> Azpitarte, J. (2012). El derecho urbanístico español. Introducción a una visión crítica desde la perspectiva de la Escuela Austriaca de Economía. *Procesos de mercado*. Vol. 9, Nº 1, 73-109. <https://doi.org/10.52195/pm.v9i1.216>

<sup>3</sup> Naciones Unidas (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo*. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

<sup>4</sup> Martín Mateo, R. (1977). *Derecho Ambiental*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119624>

*“a la postre sólo por los cauces normativos podrán conformarse las actitudes que la disciplina ambiental precisa, trasladándose así a la realidad social las correcciones sugeridas por los expertos”.*<sup>5</sup>

El presente trabajo tiene por objeto llevar a cabo un análisis de la actuación de los órganos ambientales insulares de Canarias respecto de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de planes y programas.

Para ello, nos basaremos en la legislación, al efecto, necesaria para realizar este análisis y, en especial, llevaremos a cabo un examen detallado de los inconvenientes que han ido apareciendo, a partir de la entrada en vigor de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) en 2017. Con esta norma, se ha logrado simplificar y recopilar en un único texto jurídico el amplio abanico de normativa que existía, hasta entonces, en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Es la evaluación Ambiental Estratégica la que nos ocupa en el presente estudio. Sin embargo, nos ha resultado indispensable traer a colación la Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos que se encuadran dentro del Plan o Programa evaluado pues, la realización de la EAE no excluye de la EIA.

La implementación y aplicación de las políticas ambientales en materia de planeamiento, la descentralización de la competencia entre los distintos órganos ambientales, así como, la integración del procedimiento de elaboración de planes con el procedimiento de evaluación ambiental de éstos últimos, son algunas de las cuestiones a las que haremos referencia.

## **2. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.**

### **2.1. Concepto.**

El primer precedente de la EAE lo encontramos en la Ley Nacional de Política Ambiental de 1969 (NEPA)<sup>6</sup> a partir de la cual, se empezó a aplicar la EAE en todos los territorios del mundo, aunque, de manera distinta, como ocurre actualmente en España, debido al diferente tratamiento, planteamiento y elementos técnicos utilizados en ella.

En ese tenor, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) tiene un papel protagónico como instrumento técnico de política ambiental utilizado para evaluar y

---

<sup>5</sup> Martín Mateo, R. (1977). *Derecho Ambiental*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119624>

<sup>6</sup> United States Environmental Protection Agency (2023). *Summary of the National Environmental Policy Act*. <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>

prever los posibles impactos ambientales de planes, programas y políticas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, integrando los aspectos ambientales desde las primeras etapas de planificación.

Consecuentemente, podemos entender la EAE como un *“instrumento para incorporar el concepto de sostenibilidad desde los más altos niveles a los procesos de toma de decisiones estratégicas sobre los modelos de desarrollo y, en particular, los grandes retos que la determinan, como son, el uso racional del suelo, la explotación sostenible de los recursos naturales, el respeto a la capacidad de asimilación de los vectores ambientales, la innovación tecnológica y la cohesión social”*.<sup>7</sup>

En regiones como Canarias, la Evaluación Ambiental Estratégica es especialmente relevante debido a que se deben tener en cuenta distintas variables que, a priori, en otras regiones no sería necesario. Por ejemplo, es un territorio que posee una biodiversidad única en el mundo, por lo que cualquier perturbación en el equilibrio ecológico podría tener graves consecuencias para la flora y fauna autóctona; sus ecosistemas tienden a ser más vulnerables debido a su aislamiento y tamaño limitado y, sobre todo, el territorio insular se encuentra expuesto a una gran variedad de riesgos naturales y tecnológicos pues, al ser zonas volcánicas habría que analizar si se han producido seísmos o pudiera producirse una erupción volcánica o la elevación del nivel mar.

Además, al ser el turismo una de las principales fuentes de ingresos en Canarias, el desarrollo urbano y la construcción de infraestructuras para atender a la industria turística pueden tener efectos significativos en el entorno, de ahí que, además de las variables medioambientales anteriormente expuestas, es inevitable tener en cuenta las variables socioeconómicas.

La combinación de los elementos anteriores hace que la Evaluación Ambiental Estratégica sea de vital importancia en Canarias pues, ésta última ayuda a equilibrar el desarrollo económico sin llevar a cabo una perturbación o degradación del patrimonio natural y medioambiental, siendo, por tanto, un instrumento al servicio del medio ambiente, al principio de derecho ambiental, consistente en el desarrollo sostenible.

En efecto, *“el objetivo de la EAE es considerar el impacto medioambiental en el proceso de planificación”* diferenciándose, por tanto, de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), pues, la primera *“tiene en cuenta, no los efectos ambientales directos*

---

<sup>7</sup> Gómez Orea, D. (2007). *Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, pág. 31.

*o indirectos del proyecto en cuestión, sino que se centra en los efectos acumulativos, sinérgicos y de largo plazo de las políticas y planes”.*<sup>8</sup>

## 2.2. Instrumentos de ordenación sometidos a la Evaluación Ambiental Estratégica.

El objetivo de la evaluación ambiental de planes y programas es que éstos sean ambientalmente sostenibles, analizando aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, por ende, debiendo integrarse aspectos medioambientales, medidas de protección y corrección en la realización de éstos.

En este sentido, se ha de tener en cuenta que los procedimientos de evaluación ambiental estratégica deberán estar sujetos a los siguientes principios, reflejados en el artículo 2 de la LEA<sup>9</sup>:

- a) Protección y mejora del medio ambiente.
- b) Precaución y acción cautelar.
- c) Acción preventiva, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.
- d) Quien contamina paga.
- e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.
- f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.
- h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.
- i) Participación pública.
- j) Desarrollo sostenible.
- k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.
- l) Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible.

---

<sup>8</sup> Gómez Orea, D. (2007). *Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Ed. Mundi-Prensa.

<sup>9</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.



Es por ello por lo que, la evaluación ambiental estratégica se puede llevar a cabo a través de dos procedimientos diferenciados, el procedimiento ordinario y el procedimiento simplificado, éste último solo cuando sea posible puesto que, en determinados tipos de planes y programas se deberá realizar directamente el procedimiento de evaluación ambiental ordinario, al tener efectos significativos sobre el medio ambiente, mientras que, en otros, se deberá realizar un procedimiento de evaluación ambiental simplificado en los términos expuestos a continuación.

La legislación estatal básica en materia de medio ambiente, concretamente, la Ley de Evaluación Ambiental (en lo sucesivo, LEA) establece que, serán objeto de *evaluación ambiental estratégica ordinaria* (EAE ordinaria) los planes y programas cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y, se refieran, entre otros, a la agricultura, ganadería, silvicultura; o cuando requiera una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000.

Ahora bien, la legislación autonómica canaria en su LSENPC prevé un marco similar al de la legislación estatal en cuanto al procedimiento ordinario de evaluación estratégica, sometiendo a EAE ordinaria la aprobación, modificación sustancial y adaptación de los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística.<sup>10</sup>

Por otro lado, serán objeto de *evaluación ambiental estratégica simplificada* (EAE simplificada) conforme a lo que establece la LSENPC, en el marco de la legislación estatal del Estado, los instrumentos de ordenación que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión, las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación, los proyectos de interés insular o autonómico que contengan ordenación, la ordenación pormenorizada de un plan general y los planes parciales y especiales que desarrollen planes generales que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica.

No obstante, cuando el plan parcial o el plan especial no se ajuste, en todo o en parte, a las determinaciones ambientales del plan general, deberán someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria en la parte que no cumplan con las mismas.

Por ende, cualquier plan o programa puede quedar sometido a EAE, exceptuando los proyectos de interés insular o autonómico cuando no comporten ordenación en virtud de lo dispuesto en el artículo 129.2 de la LSENPC, las ordenanzas provisionales insulares y municipales – no en todos los casos pues, del contenido del artículo 154.1 de la

---

<sup>10</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

LSENPC puede deducirse que, *“las ordenanzas provisionales no serán sometidas a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, en todos los casos, máxime cuando el propio precepto prevé que se podrán aprobar con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que replacen, por lo que habrá que estar al contenido que dichas ordenanzas asuman en cada caso”*.<sup>11</sup> – las infraestructuras de titularidad autonómica cuya planificación sectorial haya sido sometida previamente a evaluación ambiental (artículo 86.4 de la LSENPC), las normas técnicas de planeamiento, los catálogos de protección y de impactos (DA tercera del Reglamento de Planeamiento de Canarias – en adelante, RPC) y, especialmente, los estudios de detalle <sup>12</sup> que han sido objeto de debate en numerosas sentencias, entre las que destacamos la STSJ 1329/2012, la STC 123/2021 y la STC 86/2019.

Actualmente, la regulación de los estudios de detalle se separa de la estructura tradicional o clásica, concretamente, porque las prohibiciones y restricciones han desaparecido y, sobre todo, porque se produce una ruptura de la jerarquía a la que estos instrumentos estaban sometidos en relación con el plan general.

En la exposición de motivos de la LSENPC, sobre los estudios de detalle, se establece que el régimen de limitaciones y prohibiciones que delimitan el campo de acción de los estudios de detalle se equipara al acotado por otras leyes autonómicas, en orden a conseguir una mejor operatividad de este instrumento.

En ese contexto, debe destacarse que el uso de esta figura no tiene que ser habilitada o autorizada expresamente por el planeamiento general para que pueda ser utilizada, es decir, si el estudio de detalle cuenta con sus presupuestos necesarios, podrá aplicarse al caso concreto, sin que sea necesario esa habilitación expresa en todos los casos.

En consecuencia, los estudios de detalle pueden completar o adaptar, pero, hoy en día también alterar determinados aspectos de la ordenación pormenorizada, sin que éstos queden condicionados por relación de jerarquía con los planes superiores, incrementando, por tanto, su capacidad de actuación sobre la ordenación pormenorizada. *“El complemento, adaptación o regulación en el actual contexto normativo, supone poder*

---

<sup>11</sup> Pardo González, M. (2020 – 2021). *La Evaluación Ambiental Estratégica en los Estudios de Detalle* [Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Cantabria]. Ucrea. <https://repositorio.unican.es/xmlui/>

<sup>12</sup> Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

*ponderar aquella ordenación en atención a las circunstancias de cada unidad en la que se actúe (parcela o manzana)”.<sup>13</sup>*

En efecto, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y el Tribunal Supremo, descartaron que la exclusión de los estudios de detalle de la evaluación ambiental estratégica suponía una infracción del artículo 6 LEA, en conexión con el artículo 149.1.23 de la CE pues, los estudios de detalle, aunque tienen capacidad normativa y son complementarios, no tienen la capacidad innovativa que se reconoce a los planes parciales o especiales.

Además, es un instrumento que no es susceptible de tener efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección<sup>14</sup> y cuyo objeto se amplía no solo a completar o adaptar las determinaciones del planeamiento general o de desarrollo, relativas a alineaciones y rasantes u ordenación de volúmenes<sup>15</sup> sino también, a retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética así como a regular aspectos y características estéticas y compositivas de las obras y elementos urbanos.<sup>16</sup>

### 2.3. Procedimiento y órganos intervinientes.

La EAE, como “*procedimiento administrativo de evaluación ambiental que debe efectuarse en paralelo a la propia elaboración del plan, de forma interactiva a lo largo de todo su proceso de desarrollo y toma de decisiones*”<sup>17</sup> debe tenerse en cuenta que el procedimiento de elaboración del planeamiento en la LSENPC presenta algunas particularidades frente al modelo establecido en la legislación estatal básica.

En primer lugar, en la elaboración del planeamiento conforme a lo establecido en el artículo 86 apartado 6 de la LSENPC participarán:

El *promotor* – persona física o jurídica, pública o privada, que tiene atribuida la iniciativa para la elaboración del correspondiente instrumento de ordenación.

---

<sup>13</sup> González Sanfiel, A.M. (2023). Una nueva vida para los estudios de detalle (a propósito de su regulación en Canarias. *DERECHO URBANÍSTICO y medio ambiente*. Nº1 360, 31-67. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8905125>

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, FJ 4.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, FJ 11.

<sup>16</sup> Artículo 150 de la Ley del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

<sup>17</sup> Consejo Insular de Aguas de La Gomera (2023). *Evaluación ambiental estratégica de los Planes Hidrológicos Insulares de Canarias*. Recuperado el 26 de septiembre de 2023, de <https://aguasgomera.es/planificacion-hidrologica/evaluacion-ambiental-estrategica-de-los-planes-hidrologicos-insulares-de-canarias/>

El *órgano sustantivo* – órgano competente para su aprobación (cuando éste promueva el instrumento de ordenación, realizará las actuaciones atribuidas al promotor).

El *órgano ambiental* – que, en el caso de los instrumentos autonómicos, lo será el órgano que designe el Gobierno de Canarias; en el caso de los instrumentos insulares, lo será el órgano que designe el cabildo o, previa delegación, el órgano ambiental autonómico; y en el caso de los instrumentos municipales, lo será el que pueda designar el ayuntamiento, si cuenta con los recursos suficientes, pudiendo delegar esta competencia en el órgano ambiental autonómico o el órgano ambiental insular de la isla a la que pertenezca, o bien constituir un órgano ambiental en mancomunidad con otros municipios.

Para lograr una correcta integración de los aspectos ambientales en la planificación, la LEA establece tanto en la exposición de motivos como en los artículos 17 y siguientes, que las sucesivas versiones de un plan o programa (borrador, versión inicial y propuesta final) incorporen el contenido del documento ambiental previo correspondiente – *“el documento inicial estratégico, que elabora el promotor del plan junto con el “borrador del plan”; el documento de alcance, que debe elaborar el órgano ambiental; el estudio ambiental estratégico, cuya redacción corresponde al promotor y que deberá tener en cuenta al redactar la “versión inicial del plan”; y la declaración ambiental estratégica, que formulará el órgano ambiental a partir de la propuesta final del plan” que le remita al promotor y que pone fin a la tramitación ambiental*”.<sup>18</sup>

En efecto, la STS de 22 de julio de 2021 garantiza que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa.

La LSENPC, por otra parte, concreta lo dispuesto en la LEA con un matiz de suma importancia pues, el órgano ambiental aparece no ya en el documento de alcance, sino que aparece en el borrador del plan y en el documento inicial estratégico junto con el promotor, elaborando ambos, ulteriormente, el documento de alcance.

De esta forma, *“se adelanta el inicio de la evaluación ambiental desde la fase más embrionaria de elaboración del planeamiento (garantizando la participación*

---

<sup>18</sup> Villar Rojas, F.J., Hernández González, F.L. & González Sanfiel, A.M. (2022). *Lecciones de derecho urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Pamplona, pág. 129.

ciudadana); al tiempo que se hace una regulación más coherente de las alternativas de ordenación, exigiendo que la versión del plan que se someta a aprobación inicial incorpore ya la alternativa de ordenación elegida (que haya de someterse a información pública y a consulta de las administraciones afectadas)".<sup>19</sup>

Es por ello por lo que, el procedimiento a nivel autonómico, conforme a lo expresado en el artículo 102 de la LSENPC quedaría de la siguiente manera:

1. Redacción del *borrador del plan insular* por la Consejería insular competente (órgano promotor), recabando la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas y elaboración del *documento inicial estratégico*; ambos se remitirán al órgano ambiental a los efectos de elaborar el *documento de alcance* y sometimiento a consulta de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas.
2. Elaboración del *estudio ambiental estratégico* y del *documento de alcance* del plan insular, que contendrá el análisis y la valoración de las diferentes alternativas de ordenación y el sometimiento a información pública y a consulta de las administraciones públicas afectadas.
3. Elaboración del documento del plan que vaya a someterse a *aprobación inicial*, que incorporará aquellas alternativas que resulten más equilibradas y el sometimiento a un informe, a información pública y a consulta de las administraciones públicas afectadas. Además, se introducirán las modificaciones que se estimaren oportunas, actualizándose en su caso, el estudio ambiental estratégico.
4. *Propuesta final* del plan insular que se remitirá al órgano ambiental, a los efectos de formular la declaración ambiental estratégica y una vez publicada ésta, el plan se someterá a la *aprobación definitiva* por el pleno del Cabildo (órgano sustantivo) publicándose en el Boletín Oficial de Canarias y en la sede electrónica del cabildo.<sup>20</sup>

### 3. BREVE COMENTARIO A LA STC 86/2019 EN BASE A LA EAE.

---

<sup>19</sup> Hernández González, F.L. (2019). Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento (1). *Práctica Urbanística*, 158, 13-14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6927732>.

<sup>20</sup> Hernández González, F.L. (2019). Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento (1). *Práctica Urbanística*, 158, 14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6927732>.

### 3.1. El “por qué” del recurso de inconstitucionalidad.

La Evaluación Ambiental Estratégica de planes ha sido objeto de debate, entre otras muchas cuestiones, tras la aprobación de la LSENPC el 1 de septiembre de 2017 pues, al mes siguiente de ser aprobada concretamente el 17 de octubre de 2017, se interpuso por más de 50 diputados un recurso de inconstitucionalidad en oposición a diversos preceptos de la citada Ley, en especial, referidos a la regulación de la evaluación ambiental.

El parecer de los recurrentes no era otro que, *“la LSENPC debilita el ejercicio de la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente del archipiélago canario, vulnerando la normativa básica estatal, del régimen local y de la autonomía municipal, así como, los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad”*.<sup>21</sup>

Sin embargo, este recurso es prácticamente desestimado por el Tribunal Constitucional debido a que éste último entiende que no cabe apreciar contradicción alguna entre la legislación canaria y la legislación estatal básica.

### 3.2. Descentralización del órgano ambiental.

Como hemos indicado precedentemente, la EAE supone que se integren los aspectos medioambientales desde la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento. Por lo tanto, deberá tramitarse desde un principio y no en la última fase del plan, incorporando así, la vertiente ambiental desde el comienzo del planeamiento.

Pues bien, en ese tenor, en materia de evaluación ambiental estratégica, la LSENPC en su momento, instauró diversas medidas o criterios que son los que fueron objeto de disputa por la STC 86/2019 y en los que debe sostenerse la regulación del suelo, entre los que encontramos: *“la simplificación, la descentralización, la concreción del ámbito de aplicación y la transparencia en los criterios de evaluación ambiental”*.<sup>22</sup>

Por un lado, con la simplificación, el legislador lo que pretendía era integrar en el procedimiento de elaboración de planes el procedimiento de evaluación ambiental, refundiéndose en uno solo y, además, integrando esa evaluación ambiental desde el inicio

---

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio de 2019.

<sup>22</sup> Villar Rojas, F.J. (2021). La evaluación ambiental en el caso de Canarias, vinculación con la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias [Vídeo]. [https://www.youtube.com/watch?v=6nNanzHszJw&list=PLru5L7tF6TU\\_49HIFOQaSjBGX1VpXRxWI&index=6](https://www.youtube.com/watch?v=6nNanzHszJw&list=PLru5L7tF6TU_49HIFOQaSjBGX1VpXRxWI&index=6)

del plan como hemos comentado recientemente. Así mismo, también pretendía agilizar el procedimiento y la tramitación de los planes.

Ahora bien, lo novedoso en la legislación canaria es que, antes de la entrada en vigor de la LSENPC en 2017 no existían una multitud de órganos ambientales insulares como sí ocurre en la actualidad pues, a partir de su entrada en vigor, se crearon una infinidad de órganos ambientales, tantos, como administraciones involucradas en la evaluación ambiental.

La descentralización habilitada en la LSENPC se diferencia de la habilitada en la LEA en que, en ésta última sólo existe una separación entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental. Por el contrario, en la LSENPC podemos observar que, si bien es cierto que también existe una separación entre el órgano promotor, sustantivo y ambiental, en este punto, el órgano ambiental se encuentra desglosado en el órgano que designe el Gobierno de Canarias, el órgano que designe el Cabildo y el órgano que designe el Ayuntamiento siendo, por tanto, competencia del legislador autonómico determinar el órgano ambiental conforme lo dispone el artículo 11 de la LEA y descentralizar la competencia entre los distintos instrumentos.

Como resultado de lo anterior, se rompió con la tradición de que el órgano ambiental debía poseer únicamente competencias exclusivamente autonómicas, elemento que sigue siendo común en diversas Comunidades Autónomas del Estado como comentaremos más adelante.

La transparencia de los criterios de evaluación ambiental la incluye la LSENPC en el artículo 86.9 estableciendo que, será el Gobierno el que desarrolle las normas, los criterios y la metodología a utilizar por el Órgano Ambiental dotándolos de la publicidad necesaria.

Además, este artículo es desarrollado por la DA 6ª del RPC la cual, los incorpora como un Anexo al Reglamento, considerando que la transparencia la distinguimos en tanto que, se produce la publicación de los criterios de evaluación, se establece una metodología con la opción de aceptar otras metodologías alternativas y se permiten modificaciones del Anexo a través de órdenes en lugar de decretos, facilitando así ajustes a medida que surgen los problemas.

### 3.3. Motivos de alegación por vulneración.

Ahora bien, las medidas clave a las que hemos hecho referencia y que definen la “nueva” LSENPC que engloba en un cuerpo único todo lo relacionado con la regulación

del suelo, han sido una cuestión que ha suscitado cierta inquietud dando lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

Los motivos por lo que se consideran vulnerados ciertos preceptos de la LEA son la descentralización y la exclusión de determinados planes o programas de EAE, concretamente, los estudios de detalle, las ordenanzas provisionales y las modificaciones menores.

En cuanto a la descentralización, el Tribunal Constitucional entiende que es coherente con el procedimiento monofásico de descentralización de los planes. No supone una vulneración del artículo 149.1.23 de la CE que el pleno municipal como órgano promotor y órgano sustantivo apruebe el planeamiento general, debido a que, la LEA no hace referencia a la “independencia” sino que se centra en la autonomía organizativa y funcional, por lo que mientras se conserve lo anterior podría ser la misma Administración la que autoriza y aprueba los planes y programas.

Por consiguiente, la exclusión de determinados planes o programas de EAE ha sido respaldada también por el Tribunal Constitucional concretando que los estudios de detalle al ser instrumentos tan pequeños, de escaso impacto y tan vinculados con otros instrumentos superiores se pueden excluir de evaluación ambiental.

De la misma manera, las ordenanzas provisionales no serán sometidas a EAE ordinaria o simplificada si por su contenido no es necesario, por lo que no es una imposición que no sean sometidas a este instrumento, pudiendo someterse si se estima pertinente a EAE ordinaria o simplificada.

En cuanto a las modificaciones menores, aun iniciándose éstas mediante un expediente de evaluación simplificada no suponen un impedimento para que el órgano ambiental a la vista de las circunstancias concurrentes, las tramiten de manera ordinaria.

En ese tenor, debemos traer a colación la *“Resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental de planes relativa a la solicitud de Formulación de la Declaración Ambiental Estratégica de la Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria [...]”*,<sup>23</sup> en la cual se motiva a juicio de la Comisión de Evaluación Ambiental de Planes del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria que, al ser el impacto muy

---

<sup>23</sup> Morales Matos, G. (2021). *Resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental de planes relativa a la solicitud de Formulación de la Declaración Ambiental Estratégica de la Modificación del Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria en el sector Uzo-04 de “ Plan Parcial de Tamaraceite Sur*. Recuperado el 19 de noviembre de 2023, de <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/es/online/sede-electronica/Planes-Gestion-ambiental-/MPGO1-15-TSUR.-Continuacion-del-procedimiento-de-EAE.pdf>



significativo, la tramitación de la modificación menor deberá llevarse a cabo en la modalidad de evaluación ambiental estratégica ordinaria, mecanismo que fue observado en su momento por la COTMAC. No obstante, ello no significa que toda modificación menor exija el procedimiento ordinario en todo caso.

En otros términos, la STC 123/2021 manifiesta lo siguiente: *"lo determinante para someter un plan urbanístico a la correspondiente evaluación ambiental, bien ordinaria o simplificada es que aquellos instrumentos de planificación que comporten una ordenación estructural afecten significativamente al medio ambiente"*.<sup>24</sup>

Podemos concluir, por tanto, que no todos los instrumentos de ordenación urbana están sujetos a la exigencia de la evaluación ambiental estratégica sino únicamente aquéllos que dieran lugar a una ordenación estructural que influyera “considerablemente” en el medio ambiente puesto que, los instrumentos del planeamiento territorial son competencia de las Comunidades Autónomas pudiendo éstas últimas excluir dichos instrumentos de EAE.

#### **4. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LOS DISTINTOS ÓRGANOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE CANARIAS.**

##### **4.1. Delimitación del órgano ambiental.**

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (*en adelante, EAC*) en su artículo 61 apartado 2, contempla la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda ejercer sus funciones administrativas, bien por su propia Administración, bien cuando lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia, a través de los cabildos insulares y ayuntamientos con la adecuada suficiencia financiera de conformidad con el Estatuto y las leyes.<sup>25</sup>

En consecuencia, es de esa competencia estatutaria de donde se le faculta a la Comunidad Autónoma de Canarias la opción de descentralizar algunas de sus tareas en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente.

En ese sentido, es concretamente la LSENPC la que descentraliza la competencia de evaluación ambiental estableciendo distintos criterios necesarios y como veremos a continuación, tendentes a precisar el órgano de evaluación ambiental encargado de llevar

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2021, de 3 de junio de 2021.

<sup>25</sup> Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

a cabo los expedientes de evaluación ambiental estratégica de planes y programas y evaluar éstos últimos que se vayan desarrollando.

*“Para los instrumentos autonómicos, el órgano ambiental será designado por el Gobierno de Canarias y se constituye un órgano colegiado especializado (que sustituye a la COTMAC).*

*Para los instrumentos insulares, el órgano ambiental será designado por el Cabildo insular o, mediante delegación, el órgano ambiental autonómico.*

*En los municipios, se pueden crear órganos propios, delegar en el órgano ambiental autonómico o insular, o establecer un órgano ambiental en mancomunidad. No obstante, existe una excepción para municipios de menos de 100.000 habitantes, donde la evaluación de planes generales y modificaciones sustanciales corresponde al órgano ambiental autonómico”.*<sup>26</sup>

Ahora bien, se ha de tener en cuenta que esta descentralización producida a raíz de la LSENPC de 2017 y todavía muy reciente, ha ocasionado numerosos inconvenientes dando lugar a un farragoso entramado de multitud de órganos ambientales.

Entre ellos podemos señalar la escasa cobertura de los reducidos Ayuntamientos de Canarias que, en muchos casos, no cuentan con los mecanismos técnicos y personales suficientes para abordar en exclusiva la tramitación y aprobación de sus documentos de planeamiento general o, en el caso de la evaluación ambiental que también es una responsabilidad que recae sobre los Ayuntamientos en ciertos casos.

Bajo esta tesitura, aunque es cierto que *“la concentración en un único foco de la totalidad del “poder” de decisión sobre la Ordenación del Territorio y urbanismo, puede provocar la toma de decisiones arbitrarias, también puede suceder que, la Administración superior cedente de la competencia, termine de nuevo asumiéndola “de facto”*”.<sup>27</sup>

La descentralización, según JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ, jurista y Catedrático de Derecho Administrativo en distintas universidades de España, ha dado lugar a la idea de que la concesión de poder a los Ayuntamientos origina una mejoría y simplificación de los procesos administrativos y un traslado de las decisiones al Ayuntamiento, que se reputa como la Administración más cercana y contigua al

---

<sup>26</sup> Villar Rojas, F.J., Hernández González, F.L. & González Sanfiel, A.M. (2022). *Lecciones de derecho urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Pamplona, pág. 129.

<sup>27</sup> González Caballero, J.C. *El Ying y el Yang de la nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. Recuperado el 1 de febrero de 2024, de <https://elderecho.com/el-ying-y-el-yang-de-la-nueva-ley-del-suelo-y-de-los-espacios-naturales-prottegidos-de-canarias>.

ciudadano. No obstante, que sea la Administración más cercana al ciudadano es lo que entraña en sí el verdadero problema y lo que hay que intentar eludir, puesto que, “solamente el alejamiento del órgano decisorio, cercado y empantanado por intereses cercanos permitirá evitar el subjetivismo y la arbitrariedad en la gestión del territorio y la protección medioambiental”.<sup>28</sup>

Además, en palabras textuales del propio autor: la causa del desastre urbanístico, de la «cementación» irracional de las zonas costeras y demás flagrantes agresiones al medio ambiente, radica en la cercanía de los poderes municipales de planeamiento urbanístico, de otorgamiento de licencias y su control, y en los convenios entre promotoras, propietarios y municipios, cuyos gestores, normalmente propietarios interesados o testaferros de éstos, los utilizan para revalorizar sus propiedades.

Por otra parte, otro de los inconvenientes que ha provocado la descentralización es que, la restricción de la participación de la Comunidad Autónoma o los Cabildos en la Ordenación del territorio y Urbanismo implica que la perspectiva general se torne difusa, debilitando los principios de integración territorial y defensa del interés general.

Concretamente, CECILIA RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MÍNGUEZ cuestionó la idea de que los municipios tengan competencia para elaborar planes generales basados en la gestión de sus propios intereses, argumentando que la planificación del territorio afecta a la colectividad en lugar de solo al municipio. La delegación indefinida de competencias urbanísticas puede ser legal, pero resultar discordante con el resto del territorio autonómico, siendo considerada insolidaria.<sup>29</sup>

#### 4.2. Órgano de Evaluación Ambiental autonómico.

Actualmente y con la entrada en vigor en 2017 de la LSENPC, el artículo 12 apartado 5 de ésta última contiene un mandato a la Administración Autonómica, dirigido a crear en la consejería competente en materia de ordenación del territorio un órgano colegiado, bajo la presidencia del titular de aquella, del que formarán parte representantes de los departamentos autonómicos afectados con objeto de que, previa deliberación, se emita el informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación, así como para

---

<sup>28</sup> Parada Vázquez, J.R (2007). La segunda descentralización del estado autonómico al municipal. *Revista de administración pública*, 172, 9-77. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2358933>.

<sup>29</sup> Ruíz de Lobera Pérez-Mínguez, C. (2007). Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 41, 151-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2259924>.

actuar como órgano ambiental de evaluación ambiental estratégica de planes y de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En ese tenor, el órgano ambiental autonómico es la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental (CAEA) y es el Decreto 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (*en adelante, Decreto 13/2019*).<sup>30</sup>

Este órgano ambiental se estructura en dos Comisiones: la Comisión Autonómica de Evaluación Ambiental que actuará como órgano ambiental en los supuestos previstos en el artículo 11 del presente Reglamento y la Comisión Autonómica de Informe Único, responsable de la emisión del Informe Único en la tramitación de los instrumentos de ordenación establecidos por la legislación aplicable.

En particular, siguiendo lo dispuesto en el Decreto 13/2019, en cuanto a las funciones del órgano ambiental, sus miembros deberán cumplir los requisitos legales de autonomía, especialización y profesionalidad exigidos a esta clase de órganos y, en el caso de que actúe como órgano ambiental de la ordenación estructural de un plan general de ordenación o de sus modificaciones sustanciales, la administración municipal promotora designará a uno de los miembros de ese órgano que deberá cumplir igualmente los requisitos señalados.

En cuanto a las competencias de la Comisión Autonómica de Evaluación Ambiental, conforme a lo expresado en el artículo 11 del mencionado Reglamento, ésta última actuará como órgano ambiental en relación con los planes, programas y proyectos de competencia de la Administración Autonómica, así como los casos en que, previo convenio, desempeñe esa función respecto de planes, programas o proyectos de competencia insular o municipal.

Igualmente, en los municipios de menos de 100.000 habitantes de derecho, le corresponderá la evaluación ambiental de la ordenación estructural de los planes generales de ordenación, así como en los casos de modificación sustancial de los mismos.

Además, en tanto que órgano ambiental, la Comisión Autonómica de Evaluación Ambiental desempeñará las tareas que la legislación básica y la autonómica asignan a esta clase de órgano.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> BOC núm. 49 de 12 de marzo de 2019.

<sup>31</sup> Artículo 11 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias.

En ese contexto, un ejemplo de lo anterior y, muy reciente, lo encontramos en Lanzarote pues, en esta Isla concretamente en el municipio de Haría, es el Gobierno de Canarias el que asume la competencia para la evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada del instrumento de ordenación urbanística municipal pues, el Ayuntamiento de Haría delega sus competencias al Órgano Ambiental Autónomo cuya delegación, por tanto, recae sobre el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias.<sup>32</sup>

En particular, *“corresponde a la Comisión la emisión de Informe Único, con carácter preceptivo y vinculante, del documento aprobado inicialmente de los Planes Insulares de Ordenación, Planes Territoriales Especiales, Planes Territoriales Parciales, Planes Generales de Ordenación y cualquier otro expresamente establecido por la legislación que resulte aplicable. Igualmente, se emitirá Informe Único en aquellos supuestos en los que así sea requerido conforme a norma legal o reglamentaria. Además, los Informes Únicos se pronunciarán sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por el Plan”*.<sup>33</sup>

#### 4.3. Órganos de Evaluación Ambiental insular.

Los Cabildos insulares ejercerán competencias en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos conforme lo expresa el artículo 6 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. Es por ello por lo que, los Cabildos de las diferentes islas han ido creando su propio órgano ambiental pues, mientras que unos actúan como órganos ambientales (artículo 86 de la LSENPC y artículo 112 del RPC) otros siguen encomendado sus competencias en materia de evaluación ambiental a la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental (CAEA).

##### 4.3.1. Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT).

Por el motivo previamente aludido, el Cabildo Insular de Tenerife decide crear la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT) como órgano de evaluación ambiental que actúa en los expedientes de evaluación ambiental estratégica de planes y

---

<sup>32</sup> Canarias7 (2023). *El Gobierno asume competencias de evaluación ambiental de Haría*. Recuperado el 13 de noviembre de 2023 de <https://www.canarias7.es/canarias/lanzarote/gobierno-asume-competencias-20230303104247-nt.html>

<sup>33</sup> Artículo 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias.

programas, y de evaluación de impacto ambiental de proyectos en el ámbito territorial de la Isla de Tenerife. No obstante, en virtud de convenio de colaboración, puede actuar también como órgano ambiental de los municipios de la misma.

Esta Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT) ha sido creada a través de Reglamento <sup>34</sup> entrando en vigor este último una vez cumplido el procedimiento legal y reglamentariamente establecido para su aprobación, y habiendo transcurrido el plazo de quince días hábiles desde su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de Santa Cruz de Tenerife <sup>35</sup>, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC).

Es por ello por lo que, el Cabildo de Tenerife, en uso de sus potestades reglamentarias y de autoorganización establecidas en el artículo 41 apartado 1 d) del Reglamento Orgánico del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife aprueba el actual Reglamento cuyo objeto es la regulación de la CEAT.

A continuación, pondremos de manifiesto las nociones básicas expresadas en el mencionado Reglamento:

En cuanto a su naturaleza jurídica, la CEAT se configura como un órgano complementario de carácter colegiado del Cabildo Insular de Tenerife, de naturaleza administrativa, que goza de autonomía orgánica y funcional en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de los fines que le son propios. <sup>36</sup>

A efectos administrativos, queda adscrita a la Consejería con competencias en materia de Medio Ambiente del Cabildo Insular de Tenerife, sin que guarde dependencia orgánica ni funcional con dicha Área.

Le serán de aplicación a la CEAT, respecto a su composición, organización y funcionamiento, las normas recogidas en el presente Reglamento y lo no dispuesto en este último, aquellas disposiciones normativas que para los órganos colegiados se establecen en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, subsidiariamente, en las disposiciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, así como en el Reglamento Orgánico vigente en lo que resulte de aplicación.

---

<sup>34</sup> Reglamento por el que se regula la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT).

<sup>35</sup> BOP de Tenerife núm. 91 de 29 de julio de 2019.

<sup>36</sup> BOP de Tenerife núm. 91 de 29 de julio de 2019.

La Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife se encuentra integrada por miembros – nombrados por un período de cinco años, pudiendo ser renovados por períodos iguales – que deben actuar de manera autónoma, ejerciendo sus funciones con especialización, profesionalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, basándose en los principios de celeridad y eficacia.

Además, el Presidente del órgano ambiental es nombrado por el Presidente del Cabildo Insular, estableciéndose garantías de separación funcional y orgánica respecto al órgano sustantivo actuante en cada expediente.

Así mismo, se compone de al menos cinco vocales titulares con sus respectivos suplentes, designados por el Pleno Insular con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Estos vocales deben poseer reconocida competencia profesional y titulación universitaria en áreas como el medio ambiente, ordenación territorial o urbanística y jurídica, debiendo garantizarse una representación proporcional de estas especializaciones.

El funcionamiento de la CEAT implica reuniones mensuales ordinarias y extraordinarias según la urgencia y los acuerdos se adoptan por mayoría de votos, resolviéndose los empates con el voto del presidente y sin que sea posible la abstención.

A su vez, en el artículo 5.12 del Reglamento por el que regula la CEAT, se detallan los supuestos de la pérdida de la condición de vocal, en el artículo 6 el régimen de incompatibilidades que se rige por la Ley 53/1984 de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, las causas de abstención y recusación según la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, en el artículo 8 las indemnizaciones de los miembros que asisten a la sesiones de la CEAT.

Ahora bien, es de especial importancia hacer referencia a la Oficina de Apoyo Técnico Jurídico de la CEAT y es que esta última como órgano ambiental independiente y colegiado que se reúne para tomar ciertas decisiones, cuenta con esta Unidad Administrativa de Apoyo o “preparación” de los expedientes que, aunque la misma Oficina de Apoyo Técnico Jurídico pertenece a la Dirección Insular, se encuentra adscrita a la CEAT exclusivamente para funciones administrativas garantizándose así la independencia del órgano ambiental o del órgano sustantivo, en este último caso cuando sea el Cabildo el que apruebe estos documentos de planeamiento.

En efecto, la Oficina de Apoyo Técnico y Jurídico realiza funciones como registro, análisis de expedientes, asesoramiento y publicación de declaraciones e informes

ambientales. Además, la Jefatura de esta Unidad Administrativa de Apoyo participa en las sesiones con voz, pero sin voto, informando sobre los expedientes.

#### 4.3.2. *Órgano Ambiental de Gran Canaria (OA).*

El Pleno del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria aprueba en el año 2018 de manera definitiva mediante ANUNCIO, el Reglamento Orgánico por el que se crea y regula el Órgano Ambiental de Gran Canaria (OA), entrando en vigor a los 15 días hábiles de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, debiendo ser objeto de publicación igualmente en el Boletín Oficial de Canarias <sup>37</sup> y en la página web Corporativa. <sup>38</sup>

El Reglamento por el que se crea el Órgano Ambiental de Gran Canaria se configura como un órgano complementario del Cabildo de Gran Canaria, de carácter administrativo colegiado que actúa en la isla de Gran Canaria y que posee, a grandes rasgos, los mismos contenidos que el Reglamento por el que se crea la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT). Por ello, es necesario hacer referencia a las similitudes generales existentes entre ellos:

- En cuanto a la duración del cargo, los miembros del OA son nombrados por un período de cinco años, con posibilidad de ser renovados por períodos de igual duración.
- Ambos Reglamentos establecen un régimen de incompatibilidades para los miembros de la entidad, en el caso de la CEAT en el artículo 6 y en el caso del OA en el artículo 7 de sus respectivos Reglamentos.
- Tanto el OA como la CEAT establecen la periodicidad de sus reuniones, ya sea de forma ordinaria o extraordinaria, las causas de abstención y recusación para los miembros y el deber de colaboración con otros órganos y entidades, ya sea por parte de todos los órganos insulares o del personal al servicio de la entidad.
- En cuanto a la publicidad y la transparencia, tanto uno como otro Reglamento hacen referencia a la publicidad de las declaraciones e informes ambientales, así como al cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia.

---

<sup>37</sup> BOC núm. 121 de 25 de junio de 2018.

<sup>38</sup> Disposición final única del Reglamento Orgánico por el que se crea y regula el Órgano Ambiental de Gran Canaria (OA).



- El Órgano Ambiental de Gran Canaria cuenta también con una Oficina de Apoyo Técnico Jurídico que tiene funciones específicas en el análisis de expedientes y el registro de documentos, entre otros.

Por lo tanto, la CEAT y el OA guardan en mayor parte similitudes y analogías. Sin embargo, también presentan distintas particularidades o singularidades que son a las que haremos alusión a continuación:

- Primeramente, la CEAT actúa en el ámbito territorial de la Isla de Tenerife mientras que la OA actúa en el ámbito territorial de la isla de Gran Canaria.
- La CEAT queda adscrita a la Consejería con competencias en materia de Medio Ambiente del Cabildo Insular de Tenerife. Sin embargo, la OA se adscribe a la Consejería competente en materia de Política Territorial de la Corporación Insular.
- El OA se encuentra compuesto por un Presidente, el Secretario y cuatro Vocales, con sus respectivos suplentes, designados por el Consejo de Gobierno Insular mientras que la CEAT se encuentra compuesta por al menos cinco vocales titulares con sus respectivos suplentes, designados por el Pleno Insular con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

Ahora bien, la principal diferencia radica en el hecho de que el Reglamento del Órgano Ambiental de Gran Canaria establece un proceso de ponencias y, por tanto, de designación de ponente entre los vocales para analizar expedientes y preparar asuntos, proceso de ponencias que no se menciona en el Reglamento de la CEAT debido a que en esta última, es la Oficina de Apoyo Técnico Jurídico la que se encarga de las propuestas y de la preparación de los asuntos trasladando ésta misma el expediente al Órgano Ambiental, que es quién en última instancia toma la decisión.

Sin embargo, en las Palmas de Gran Canaria, es el ponente que se ha designado de entre cada uno de los vocales o miembros del órgano ambiental el encargado de elaborar las propuestas y de defender dicho informe frente el órgano ambiental. En este caso, uno de los vocales asume ese expediente y lo desarrolla, en ese proceso de ponencias, hasta que lo propone a su órgano ambiental.

#### 4.3.2.1. Comisión de Evaluación de Planes y Proyectos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

El Órgano Ambiental de las Palmas de Gran Canaria puede actuar no sólo como un órgano complementario del Cabildo de Gran Canaria, sino también como órgano ambiental municipal en virtud de convenio de cooperación.

En este caso, se crea como herramienta fundamental, aprovechando las competencias que han sido concedidas a la Administración local por la legislación canaria en materia de ordenación del territorio y de evaluación ambiental, la Comisión de Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos como órgano ambiental municipal con el fin de “*enriquecer el proceso planificador del territorio y la ejecución de las actuaciones sobre el mismo*”.<sup>39</sup>

Ahora bien, es necesario tener en cuenta los antecedentes que llevaron al Excmo. Ayuntamiento Pleno a adoptar el acuerdo de creación y regulación de este órgano, concretamente en el artículo 86.6 c) de la LSENPC<sup>40</sup> se establece la posibilidad de que el Ayuntamiento, si cuenta con los recursos suficientes, y siempre que el municipio tenga más de 100.000 habitantes de derecho, pueda designar el órgano ambiental en su término municipal.

Además, la misma Constitución Española señala que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida social y económica, así como la LEA que también hace referencia a la instauración de un Órgano Ambiental de naturaleza municipal.

Como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*en lo sucesivo, LRBRL*) “*no concede a ningún órgano la competencia en materia de evaluación ambiental estratégica, para asegurar que el órgano ambiental dispone de una efectiva separación funcional y orgánica respecto del órgano sustantivo, procede la creación de un órgano ‘ex profeso’, la Comisión de Evaluación Ambiental de Planes, incardinada en la estructura municipal*”.<sup>41</sup>

Así mismo, si el Gobierno no establece reglamentariamente las normas, criterios y la metodología a utilizar por el órgano ambiental conforme lo dispone el artículo 86.9 de la LSENPC, no se podrá regular el funcionamiento del órgano ambiental municipal con motivo del principio de jerarquía normativa del artículo 128.3 de la LPACAP. Por lo

---

<sup>39</sup> Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (2018). *Comisión de Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos*. Recuperado el 8 de noviembre de 2023, de <https://www.laspalmasgc.es/es/online/sede-electronica/comision-de-evaluacion-ambiental-de-planes-00001/index.html>

<sup>40</sup> Artículo 86 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

<sup>41</sup> BOP de Las Palmas núm. 70 de 18 de junio de 2018, de la Creación y Regulación del Órgano Ambiental denominado “Comisión de Evaluación Ambiental de Planes”.

que ha de estarse, transitoriamente, a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima de la LSENPC.

El órgano municipal de evaluación ambiental de planes es un órgano complementario, de carácter consultivo y vinculante, por lo que para su puesta en funcionamiento es imprescindible la correspondiente modificación del vigente Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (artículo 20.3 de la LRBRL), con posterioridad al desarrollo reglamentario autonómico.

Ahora bien, su creación no es obligatoria pues, se puede delegar esta competencia al órgano ambiental autonómico o insular previo convenio. Sin embargo, lo que no es legalmente plausible es que la regulación de la comisión ambiental sea de forma transitoria y con anterioridad al desarrollo reglamentario autonómico y sin la previa modificación del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

En definitiva, la competencia para la aprobación de la Evaluación Ambiental de Planes, en los instrumentos municipales, radica en los Ayuntamientos, en este caso, en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

El ANUNCIO <sup>42</sup> por el que se crea y regula el órgano ambiental del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria denominado Comisión de Evaluación Ambiental de Planes y Proyectos comprende los mismos contenidos que el Reglamento por el que se crea el OA, por ello entendemos ya detallados sus contenidos en el epígrafe anterior.

#### 4.3.3. *Comisión de Evaluación Ambiental Insular de El Hierro (CEAIEH).*

De igual manera, el Cabildo de El Hierro ha creado su propio órgano ambiental denominado Comisión de Evaluación Ambiental Insular de El Hierro (CEAIEH), constituida formalmente el 26 de septiembre de 2018 <sup>43</sup> mediante el ANUNCIO de 7 de mayo de 2018, por el que se hace pública la modificación del Reglamento Orgánico del Cabildo Insular de El Hierro. <sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> BOP de Las Palmas núm. 70 de 18 de junio de 2018.

<sup>43</sup> El Cabildo de El Hierro (2021). *Órgano ambiental de El Hierro*. Recuperado el 8 de noviembre de 2023, de <https://www.elhierro.es/es/organo-ambiental-de-el-hierro-0t%3Ffema%3D80%26etiqueta%3D13>

<sup>44</sup> BOC núm. 93, de 15 de mayo de 2018.

Este ANUNCIO fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife núm. 55 el 7 de mayo de 2018 y en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) núm. 93 el 15 de mayo de 2018.

La CEAIEH se encuentra regulada en las DISPOSICIONES ADICIONALES del Reglamento Orgánico del Cabildo Insular de El Hierro <sup>45</sup> específicamente en la disposición adicional primera y segunda, como un órgano complementario y colegiado del Cabildo Insular que actúa como órgano ambiental para evaluar los expedientes en el ámbito insular o municipal conforme a la normativa vigente y encargado del análisis técnico de evaluaciones ambientales, formulando informes y velando por la sostenibilidad de planes, programas y proyectos.

La Comisión tiene su sede en el Cabildo Insular de El Hierro y está adscrita al Área competente en Ordenación del Territorio. Entre sus funciones comprende la evaluación ambiental, paisajística y de desarrollo sostenible conforme a la legislación estatal o autonómica y se compone de órganos y miembros especializados, siendo requisito indispensable que sean funcionarios vinculados a áreas como Territorio, Urbanismo, Paisaje, Medio Ambiente, Residuos, Desarrollo Sostenible y Turismo.

Entre los cargos de la Comisión encontramos la Presidencia, el Secretario/a, y los Vocales con voz y voto, compuestos por un representante técnico de cada ayuntamiento y tres técnicos del Cabildo Insular.

En cuanto a las sesiones, las ordinarias se convocan con cuatro días de antelación y las extraordinarias de forma urgente sin antelación mínima, pudiendo ser tanto presenciales como a distancia, garantizándose así la identidad y comunicación en tiempo real.

Así mismo, es menester añadir que, a diferencia de la CEAT y del OA de Gran Canaria, la Comisión de Evaluación Ambiental Insular de El Hierro no se beneficia, en un principio, de un servicio de apoyo administrativo, técnico y jurídico, por lo tanto, no siendo preceptivo dicho servicio. Sin embargo, se podrá crear este órgano de apoyo a la Comisión y en tanto se proceda a su creación, ejercerán dicha labor los funcionarios con competencias en Ordenación del Territorio e inclusive se podrá proceder a la contratación de asistencia técnica y administrativa para cubrir dicha labor de manera temporal.

#### 4.3.4. *Comisión de Evaluación Ambiental de La Palma (CEALP).*

---

<sup>45</sup> BOC núm. 8, de 11 de enero de 2014.

Mediante ANUNCIO, el Excmo. Cabildo Insular de La Palma, en Sesión Plenaria Ordinaria celebrada el día 10 de julio de 2020, aprobó inicialmente el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Evaluación Ambiental de La Palma.

La Comisión de Evaluación Ambiental de La Palma es el organismo encargado de llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, así como la evaluación de impacto ambiental de proyectos en el territorio de la isla de La Palma.

Entre sus funciones destacamos la ejecución de todas aquellas actuaciones y procedimientos establecidos por la normativa correspondiente hasta la resolución de éstos, con carácter previo a la aprobación de planes, programas y proyectos por parte del órgano sustantivo.

El ANUNCIO se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife (BOP) el 5 de octubre de 2020 <sup>46</sup> en virtud del artículo 49 de la LRBRL.

Ahora bien, es necesario hacer referencia a que, el Cabildo Insular de La Palma, concretamente el Ayuntamiento de la Villa de Mazo delega sus competencias municipales en materia de evaluación ambiental en el Órgano Ambiental insular y, por tanto, en la CEALP para que tramite y resuelva, en aplicación de la LEA los expedientes de evaluación ambiental de instrumentos de ordenación y proyectos de este municipio. <sup>47</sup>

#### 4.3.5. *Comisión de Proyectos del Órgano Ambiental del Cabildo Insular de Fuerteventura (CPOAF).*

El Reglamento de organización y funcionamiento del Cabildo Insular de Fuerteventura entró en vigor mediante publicación en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) el 5 de diciembre de 2019 <sup>48</sup> y en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas el 27 de noviembre de 2019. <sup>49</sup>

Además, la Comisión de Proyectos del Órgano Ambiental del Cabildo Insular de Fuerteventura (CPOAF) decide dividir el órgano, al igual que ocurre en la isla de Tenerife, en dos comisiones: Planes y Programas, por un lado y Proyectos, por otro. <sup>50</sup>

La CPOAF opera como una entidad separada tanto en términos organizativos como funcionales. Su función principal como órgano ambiental es realizar el análisis

---

<sup>46</sup> BOP de Santa Cruz de Tenerife, núm. 120 de 5 de octubre de 2020.

<sup>47</sup> BOP de Santa Cruz de Tenerife, núm. 155 de 22 de diciembre de 2023.

<sup>48</sup> BOC, núm. 236 de 5 de diciembre de 2019.

<sup>49</sup> BOP de Las Palmas, núm. 143 de 27 de noviembre de 2019.

<sup>50</sup> Cabildo de Fuerteventura (2015). *Comisión de Proyectos OACF*. Recuperado el 8 de noviembre de 2023, de <http://www.cabildofuer.es/cabildo/otros-servicios/comision-de-proyectos-oacf/>

técnico de los expedientes que requieran evaluación ambiental de proyectos en el ámbito competencial insular y, en particular, entre otras funciones, es imperativo que sus miembros cumplan con los requisitos legales de autonomía, especialización y profesionalidad exigidos a esta clase de órganos.

Además, lleva a cabo cuantas actuaciones y procedimientos establezca la citada normativa con carácter previo a las decisiones del órgano sustantivo insular, municipal o cualquier otro organismo de la Administración Pública que suscriba convenio de colaboración, de acuerdo con lo establecido por el artículo 11 de la LEA y la Disposición Adicional Primera de la LSENPC.

El ámbito territorial de actuación de la CPOAF se limita a la isla, y el competencial, al delimitado por las vigentes leyes autonómicas y estatales sobre la evaluación ambiental de proyectos cuando esté designado como Órgano Ambiental el propio Cabildo.

#### 4.3.6. *Órgano de Evaluación Ambiental de San Sebastián de La Gomera (OEASS).*

La aprobación definitiva del Proyecto de Reglamento Orgánico por el que se crea el Órgano de Evaluación Ambiental del Ayuntamiento de San Sebastián de La Gomera fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) el 22 de febrero de 2021 <sup>51</sup> y en el Boletín Oficial de Canarias el 8 de marzo de 2021.<sup>52</sup>

*“El OEASS se crea como iniciativa del Grupo de Gobierno, para agilizar los trámites de planes, programas y proyectos medioambientales y urbanísticos del municipio, con personal y medios propios del Ayuntamiento. Para el alcalde, ADASAT REYES “es un paso importante para avanzar en lo que respecta a la tramitación de proyectos urbanísticos del municipio, el poder disponer de un órgano autónomo”.* <sup>53</sup>

#### 4.3.7. *Caso de Lanzarote.*

---

<sup>51</sup> BOP de Santa Cruz de Tenerife, núm. 23 de 22 de febrero de 2021.

<sup>52</sup> BOC núm. 46 de 8 de marzo de 2021.

<sup>53</sup> Ayuntamiento de San Sebastián de La Gomera (2021). *En vigor los miembros que conformarán el Órgano de Evaluación Ambiental del Consistorio capitalino*. Recuperado el 5 de febrero de 2024, de <https://www.sansebastiangomera.org/en-vigor-los-miembros-que-conformaran-el-organo-de-evaluacion-ambiental-del-consistorio-capitalino/>

Por el contrario, el Cabildo de Lanzarote no posee su propio Órgano Ambiental debido a la falta de recursos y a los obstáculos que se han ido planteando, siendo el único del archipiélago que no posee su propio Órgano Ambiental.<sup>54</sup>

No obstante, actualmente se encuentra sometido a consulta pública el Reglamento por el cual se regulará, en el futuro, el Órgano Ambiental de Lanzarote que se encargará, al igual que en resto de las islas, de toda la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos de ámbito insular y también municipal en caso de convenios específicos.

Además, el consejero de Ordenación del Territorio y Política Territorial, JESÚS MACHÍN ha señalado que *“el Reglamento debería haber sido aprobado desde hace años puesto que, su no aprobación ha afectado y perjudicado al desarrollo de planes territoriales, como el PIOT, el Plan Especial de La Geria, o la ordenación del Archipiélago Chinijo, entre otros”*.<sup>55</sup>

En efecto, hoy por hoy, es el Gobierno canario y por tanto, la Comisión Autonómica de Evaluación Ambiental, como órgano colegiado de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Ambiental, quien va a realizar las funciones delegadas por el Cabildo de Lanzarote y quien tiene la competencia para la evaluación de impacto ambiental de proyectos, así como de todos los instrumentos de ordenación insular, territorial o de ordenación de los recursos naturales.

## **5. IMPEDIMENTOS Y ELEMENTOS, OBJETO DE ANÁLISIS, EN LA DOCUMENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.**

### **5.1. Distinción de plazos en la LEA y en la LSENPC.**

Para llevar a cabo el procedimiento de evaluación ambiental estratégica es necesario cumplir con dos marcos legislativos, la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) y la Ley de Evaluación Ambiental (LEA) promulgadas en 2017 la primera y en 2013 la segunda, respectivamente.

Una consideración clave, especialmente en relación con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es que la legislación nacional ha reducido los plazos, mientras que la

---

<sup>54</sup> M.R. (2022). Lanzarote delega en el Gobierno el órgano ambiental para planes y proyectos: Corujo dice que es “muy complicado” crearlo en la Isla. Recuperado el 8 de noviembre de 2023, de <https://www.diariodecanarias.es/noticia/lanzarote-delega-en-el-gobierno-el-organismo-ambiental-para-planes-y-proyectos-corujo-dice-que-comment-form>

<sup>55</sup> Diario de Lanzarote (2023). *A consulta pública el Reglamento que regulará el Órgano Ambiental de Lanzarote*. Recuperado el 5 de febrero de 2024, de <https://www.diariodelanzarote.com/noticia/consulta-publica-el-reglamento-que-regulara-el-organismo-de-evaluacion-ambiental-de-lanzarote>.

LSENPC mantiene unos plazos más extensos, que van a depender del instrumento de planeamiento que se lleve a cabo.

De acuerdo con la legislación estatal básica en materia de evaluación ambiental estratégica, el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria no puede exceder de veintidós meses, debiendo ser aprobado el plan en los dos años siguientes, prorrogables por otros dos meses más por razones justificadas, debidamente motivadas puesto que, en otro caso, deberá repetirse la evaluación. Respecto al plazo máximo del procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada será de cuatro meses.

Por consiguiente, tal como expone la exposición de motivos de la LSENPC: *“con el fin de agilizar su tramitación también se establecen límites temporales a los informes de las administraciones afectadas, así como se exige la emisión de informes únicos por administración, y, en el caso de los trámites ambientales, se recuerda que aquella normativa estatal dispone la no valoración de los informes y alegaciones emitidos fuera de plazo. El cumplimiento de los plazos señalados exigirá una actuación bien programada y en plazo, incluyendo las circunstancias no previsibles, como la obligación de repetir los trámites de información pública cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el documento en elaboración”*.<sup>56</sup>

En ese contexto, se produce una divergencia en cuanto a los plazos entre la LEA y la LSENPC pues, la legislación autonómica es competente para regular sus propios plazos. Así pues, la LEA especifica visiblemente qué artículos tienen carácter básico y cuáles no, y en el caso de los plazos, se establece que no tienen carácter básico según la Disposición Final Octava, relativa a los títulos competenciales:

*2. No tienen carácter básico y por tanto sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos:*

*“Los plazos establecidos en los artículos 12, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y en la disposición adicional décima”*.

En resumen, no existe conflicto entre la LEA y la LSENPC, debiéndose aplicar la legislación autonómica cuando ésta sea competente y, en relación con los plazos, mantenemos los establecidos por la LSENPC, que son más amplios y brindan mayor garantía al proceso de presentación de alegaciones.

---

<sup>56</sup> Exposición de motivos de la LSENPC.



5.2. Comentario a la Instrucción nº1/2019 sobre la documentación de inicio del procedimiento de evaluación estratégica ordinaria.

El problema que se plantea en este caso, que hace referencia al alcance y contenido del borrador del plan o programa y documento inicial estratégico, lo debemos considerar desde una triple perspectiva legal: LEA, LSENPC y RPC.

En primer lugar, se ha de tener en cuenta que nos encontramos ante una fase totalmente previa al procedimiento de evaluación ambiental ordinario, es decir, de momento no ha habido ningún pronunciamiento del órgano ambiental, sino que, únicamente es una fase del procedimiento que se lleva a cabo para que el órgano ambiental posteriormente recopile y elabore el Documento de Alcance que será el “índice” del Estudio Ambiental Estratégico. Es por ello por lo que, al ser una fase incipiente entendemos que no es necesario un desarrollo documental muy avanzado.

A nivel estatal, el inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria de un plan o programa ante la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT) regulado en el artículo 18.1 de la LEA, es necesario ajustarlo al ámbito insular y, por tanto, al procedimiento establecido en el artículo 102 de la LSENPC.

Así mismo, esta Instrucción nº1/2019<sup>57</sup> no está conforme con el Reglamento de Planeamiento de Canarias<sup>58</sup> aprobado mediante el Decreto 181/2018 de 26 de diciembre que incorpora un Anexo sobre “Contenido, criterios y metodología de la evaluación ambiental estratégica” (en adelante, Anexo del Reglamento de Planeamiento de Canarias) en un punto que veremos a continuación, de ahí que sea necesario considerar esta normativa.

Como hemos comentado con anterioridad, el procedimiento de evaluación estratégica ordinaria de un plan o programa se inicia por el órgano promotor con la redacción del borrador del plan insular y la elaboración del documento inicial estratégico, remitiéndose éstos últimos al órgano ambiental, a los efectos de elaborar el documento de alcance y sometimiento a consulta de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas (artículo 102 de la LSENPC).

En consecuencia, se entiende que esta documentación debe ser la estrictamente necesaria con el fin único de que el órgano ambiental conozca el plan o programa que se

---

<sup>57</sup> Instrucción nº1/2019 sobre la documentación de inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica. [https://www.tenerife.es/portalcabtfte/images/articulos/CEAT/ANUNCIO\\_Instrucción\\_1-2019.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfte/images/articulos/CEAT/ANUNCIO_Instrucción_1-2019.pdf)

<sup>58</sup> BOC núm. 5 de 9 de enero de 2019.

va a realizar, sin entrar en consideraciones técnicas, detalladas ni específicas, si no solamente indicando de forma genérica y global lo que se pretende para que posteriormente el órgano ambiental desarrolle y especifique lo anterior.

Ahora bien, en base a la normativa, resulta un tanto confuso el alcance y contenido del borrador del plan o programa y documento inicial estratégico pues, aunque es cierto que la LEA en el artículo 18.1 establece un contenido mínimo para el DIE y el Anexo del RPC unos criterios también genéricos, no se pone de manifiesto de manera clara lo que sería el Borrador de un Plan ni por la LEA ni por la normativa urbanística.

En efecto, si analizamos el contenido del DIE podemos observar que pertinentemente es un Borrador pues hace referencia a “generalidades” como al objetivo del Plan o a la documentación, entre otras. Por ende, pueden ser completamente compatibles DIE y Borrador de un Plan porque para qué reiterar lo mismo en dos documentos si se pueden desarrollar y llevar a cabo en un único documento (J. Herrera, *comunicación personal*, 14 de diciembre de 2023).

Como resultado, se ha entendido procedente unificar en un solo documento la documentación por medio de la cual se inicia el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria de planes y programas en Tenerife, calificándolo como el “Documento Inicial Estratégico y el Borrador del Plan”, únicamente como una cuestión de eficacia administrativa.

No obstante, esta Instrucción nº1/2019 dictada por la CEAT ha generado diversas dudas, sobre todo, desde el punto de vista de aplicación por parte de los promotores y la corriente actual de pensamiento. Por ende, se ha establecido que, aunque es cierto y totalmente factible y admisible la unificación de estos dos documentos, no es preceptivo y por lo tanto de obligado cumplimiento la presentación de estos dos documentos de manera conjunta pues, es una “recomendación” la posibilidad de aunar estos dos documentos.

En otros términos, habrá parte de la doctrina que sea más garantista y entienda más favorable la presentación de los dos documentos de forma autónoma e independiente mientras que habrá otra parte de la doctrina que entienda que el Documento Inicial Estratégico y el Borrador del Plan se encuentran integrados en uno y que, por lo tanto, los presenten de forma conjunta, siempre y cuando se cumpla con los contenidos exigidos por la ley para cada uno de ellos, se presenten de forma autónoma o de forma conjunta.

Por otra parte, es menester añadir que la Instrucción nº1/2019 no está conforme con el Anexo del Reglamento de Planeamiento en tanto en cuanto, en la fase inicial del

procedimiento no deberían incorporarse ni plantearse las actuaciones propuestas y sus alternativas, puesto que, la finalidad de ésta tal y como se establece en el artículo 18.1 de la LEA, no es otra que la de informar, definir y valorar el alcance y contenido del plan y no, por tanto, la de plantear soluciones antes de haberse iniciado la evaluación ambiental estratégica. En efecto, resulta incoherente, y si se me permite una metáfora para comprenderlo, intentar solucionar un “problema” que aún no ha llegado a producirse.

### 5.3. Criterios genéricos sobre los documentos de alcance de planes en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

De la misma manera que se ha tenido que ajustar el alcance y contenido del borrador del plan y del documento inicial estratégico, se ha considerado oportuno adaptar los documentos de alcance formulados por la CEAT para los planes o programas insulares que se pretendan realizar, para que sean acordes con el contenido mínimo que se estipula en el Anexo IV de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA).

El documento de alcance que contendrá el análisis y la valoración de las diferentes alternativas de ordenación y el sometimiento a información pública y a consulta de las administraciones públicas afectadas (artículo 102 de la LSENPC) es el que debe determinar el contenido y grado de detalle del Estudio Ambiental Estratégico, es decir, es el pronunciamiento del órgano ambiental dirigido al promotor el que tiene por objeto delimitar la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el Estudio Ambiental Estratégico según el artículo 5.1 de la LEA.

En consonancia, lo anterior, con la Oficina de Apoyo Técnico Jurídico de la CEAT, la cual es la que ha aprobado los criterios genéricos que han de perseguirse para llevar a cabo el procedimiento de evaluación ambiental estratégica cuando nos encontremos ante este tipo de documentación.

La necesidad de aprobar estos criterios por parte de la Oficina de Apoyo Técnico Jurídico de la CEAT no ha sido otra que la de extrapolar lo regulado por la LEA al plano insular, concretamente a la isla de Tenerife y así poder sostener un mismo procedimiento y documentación sin que surjan discrepancias ni cierto desconcierto entre los conceptos utilizados sobre el documento de alcance en la LEA y en la LSENPC.

En ese contexto, en el apartado cuarto del Documento emitido por la Oficina de Apoyo Técnico Jurídico es donde se señalan y se adecuan las distintas partes del procedimiento y contenido mínimo de la LEA al procedimiento y planeamiento insular.

Entre otros encontramos que, el esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y resoluciones con otros planes y programas pertinentes a nivel estatal corresponde en el nivel insular, al Objeto, ámbito territorial y finalidad del Plan, a los Objetivos del Plan y a las Relaciones con otros planes o programas de este Documento de Alcance [...].<sup>59</sup>

En definitiva, se ha considerado por JORGE BONNET FERNÁNDEZ-TRUJILLO, Jefe de la Oficina de Apoyo de la CEAT que la elaboración del Documento de Alcance de un plan o programa en la Isla de Tenerife debe realizarse conforme a estos criterios genéricos.

Estos últimos conllevan además de la referida adaptación a la propia ley estatal, la elaboración del Documento de Alcance de solamente los contenidos que sean más relevantes para el caso que se suscite y la precisión del alcance y grado de detalle de estos contenidos a las particularidades del Plan y a las exigencias de su evaluación ambiental estratégica.

A su vez, cuando sea necesario, se deberán tener en cuenta y se deberán incluir en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica aquellos contenidos que sin estar indicados de forma manifiesta en el Anexo IV de la LEA, se considera que guardan cierta importancia para ser incorporados.

#### 5.4. Administraciones públicas afectadas: caso de la Plataforma Logística del Sur de Tenerife.

En todo procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria de un plan o programa es una fase fundamental, tanto en la redacción del borrador del plan insular como en la elaboración del documento inicial estratégico, del documento de alcance y del documento del plan que vaya a someterse a aprobación inicial, el sometimiento a consulta de las Administraciones Públicas Afectadas y de las personas interesadas.<sup>60</sup>

Al amparo del artículo 5 de la LEA son Administraciones Públicas Afectadas aquellas Administraciones Públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo,

---

<sup>59</sup> Fernández Trujillo, J.J.B. (2019). *Criterios genéricos sobre los documentos de alcance de planes en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica*. [https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Criterios\\_genéricos de documentos de alcance de planes.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Criterios_gen%C3%A9ricos_de_documentos_de_alcance_de_planes.pdf)

<sup>60</sup> Artículo 102 de la LSENPC.

subsuelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural, ordenación del territorio y urbanismo.

En la práctica, surgen algunas dificultades en cuanto a esta cuestión pues, en numerosas ocasiones resulta complicado identificar a la totalidad de los agentes y administraciones públicas a consultar (J. Herrera, *comunicación personal*, 14 de diciembre de 2023).

Es por ello por lo que, la jurisprudencia ha subrayado la gran importancia de los informes en la fase de consultas y antes de la aprobación definitiva del instrumento de ordenación puesto que, la omisión de cualquiera de estos informes estatales y autonómicos preceptivos y vinculantes supone la anulación de los instrumentos de planeamiento llevados a cabo.

Por lo tanto, no es tan intuitivo como parece, hay diversas administraciones que pueden verse afectadas y ello lo podemos observar, concretamente, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª de 13 de septiembre de 2013 <sup>61</sup>.

En esta última, fue anulado por el Tribunal Supremo el Plan Territorial Parcial de la Plataforma Logística del Sur de Tenerife, en la que se resalta la “*necesidad de reiteración de petición de los informes en esos diferentes momentos procedimentales*”. <sup>62</sup>

Adicionalmente, tal y como se puso de manifiesto en la sentencia, específicamente en el fundamento jurídico sexto:

*«el cumplimiento de ese trámite resultó insuficiente primero, y con carácter general, porque, como hemos visto ya, dicho trámite (consultas) no suplanta ni desplaza las exigencias de los informes preceptivos correspondientes previstos por la normativa estatal, con las consecuencias inherentes a su normativa propia. Pero es que, además, el trámite de consulta no incluyó todas las Administraciones a las que debía recabar informe ni eximía de la petición de informe en fase posterior y previa a la aprobación definitiva».* <sup>63</sup>

En definitiva, la consulta a las Administraciones Afectadas es una fase del procedimiento de evaluación ambiental que debe tenerse siempre en consideración y realizarse conforme a la LEA y a la LSENPC para dotar de seguridad jurídica a la

---

<sup>61</sup> STS de 13 de septiembre de 2013, Rec. 4202/2010.

<sup>62</sup> González Sanfiel A.M. (2018). Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento. *Anuario de Derecho Municipal*, 12, 165-194. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6980080>.

<sup>63</sup> González Sanfiel, A.M. (2018). Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento. *Anuario de Derecho Municipal*, 12, 165-194. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6980080>.

tramitación del procedimiento, aun incluso cuando sea de difícil reconocimiento determinar cuáles son las Administraciones Públicas Afectadas.

## 6. BREVE COMPARACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) DE PROYECTOS.

### 6.1. Concepto y comparación.

A grandes rasgos, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) constituye un mecanismo legal de gestión ambiental diseñado para examinar los potenciales efectos medioambientales asociados a la implementación de proyectos de desarrollo, ya sean de carácter público o privado.<sup>64</sup>

En consecuencia, la EIA se erige como un proceso indispensable para analizar los efectos ambientales derivados de aquellas alternativas relacionadas con un proyecto específico, con el objetivo de determinar la opción más idónea para garantizar la viabilidad del proyecto en cuestión.<sup>65</sup>

En cambio *“la EAE es el equivalente de la EIA, pero aplicada a los niveles más altos de decisión: Políticas, Planes y Programas, es decir, a los instrumentos de planificación que preceden al proyecto en los procesos de toma de decisiones y le superan en nivel de abstracción y en amplitud de los ámbitos espacial y temático a los que afectan”*.<sup>66</sup>

En efecto, tanto la EAE como la EIA son un mecanismo precautorio por el que se tiene en cuenta al medio ambiente y, aunque es cierto que ambas evaluaciones coinciden en un conjunto de principios comunes como la prevención, precaución, internalización, participación o transparencia debemos señalar las principales diferencias existentes entre ellas pues, según DOMINGO GÓMEZ OREA:

La EIA es una evaluación de los impactos medioambientales de proyectos, mientras que la EAE es una evaluación más amplia de los impactos medioambientales de planes, políticas y programas.

---

<sup>64</sup> Pardo Buendía, M. (1994). El impacto social en las evaluaciones de Impacto Ambiental: su conceptualización y práctica. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66, 141-170. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=768698>.

<sup>65</sup> Mora Barrantes, J.C. & Molina León, O.M. & Sibaja Brenes J.P. (2016). Aplicación de un método para evaluar el impacto ambiental de proyectos de construcción en edificaciones universitarias. *Tecnología en marcha*, 29, 3, 132-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5710307>.

<sup>66</sup> Gómez Orea, D. (2007). *Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Ed. Mundi-Prensa.

La EIA se lleva a cabo posteriormente a la fase de desarrollo del proyecto, cuando se posee información detallada sobre sus singularidades y situación específica. Su propósito es anticipar posibles impactos ambientales del proyecto y proporcionar herramientas y medidas para paliar y prevenir dichos efectos adversos.

En contraste, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se realiza precedentemente a la aprobación de planes o políticas, cuando aún es posible realizar ajustes para minimizar los impactos ambientales. Su objetivo radica en considerar el impacto medioambiental durante el proceso de planificación, permitiendo así de consideraciones ambientales desde las etapas iniciales.

En cuanto al enfoque, la EIA se enfoca en los efectos ambientales directos e indirectos del proyecto específico mientras que la EAE considera los efectos acumulativos, sinérgicos y a largo plazo de las políticas y planes propuestos.

Ambas metodologías involucran la participación ciudadana, sin embargo, en la EAE, como hemos hecho alusión con anterioridad, se refuerza el diálogo a nivel local con todas las partes interesadas.

## 6.2. Simultaneidad de la EAE y EIA.

La delimitación de incorporar en un mismo acuerdo de la CEAT tanto la Evaluación Ambiental Estratégica como la Evaluación de Impacto Ambiental “*se ha considerado pertinente atendiendo a la necesaria unidad del Expediente, así como a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se refiere a la concentración de trámites y que determina que “de acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo”*”.<sup>67</sup>

*“En la misma línea procedimental, la LEA, en virtud del principio de eficacia, reconoce en el artículo 13 que el órgano ambiental podrá acordar motivadamente la*

---

<sup>67</sup> Acuerdo de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial. Declaración ambiental estratégica e informe de impacto ambiental (2023). [https://www.tenerife.es/portalcabtf/images/articulos/CEAT/Acuerdo\\_Evaluacion\\_ambiental\\_PII\\_Chorrillo\\_Industrial\\_1.0.report.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtf/images/articulos/CEAT/Acuerdo_Evaluacion_ambiental_PII_Chorrillo_Industrial_1.0.report.pdf).

*incorporación de trámites y de actos administrativos del procedimiento de evaluación ambiental estratégico en otros procedimientos de evaluación ambiental”.*<sup>68</sup>

*6.2.1. Acuerdo Final de la CEAT en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial.*

Al amparo del artículo 123 de la LSENPC los proyectos de interés insular o autonómico tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes [...] cuando se trate de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. Estas circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente.

Por lo tanto, los proyectos de interés insular o autonómico son un instrumento que por su singularidad prevista en la LSENPC tienen una mayor complejidad en su tramitación derivados de su doble naturaleza de carácter de plan y de carácter de proyecto, con la posibilidad de que se puedan simultanear las dos evaluaciones: la EAE de planes y la EIA de proyectos.

Ahora bien, para combinar los dos procedimientos de evaluación ambiental es necesario cumplir con cada una de las fases y requisitos de cada uno de ellos, previstas por la ley para la evaluación ambiental estratégica en el artículo 86 de la LSENPC y para la evaluación de impacto ambiental en el artículo 174 y en la disposición adicional primera de la LSENPC.

Sin embargo, la LSENPC no recoge ni menciona en qué medida se superponen uno con otro y como sería el procedimiento para llevar a cabo lo anterior.

Para ello, debemos recurrir al Acuerdo Final del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial<sup>69</sup> en el cual existen dos pronunciamientos en el mismo Acuerdo: uno relacionado con la parte del Proyecto de Interés Insular como Instrumento de Ordenación con la Evaluación Ambiental Estratégica que se llevó a cabo mediante un procedimiento ordinario y, por tanto, con una declaración ambiental estratégica y otro relacionado con un Acuerdo posterior relacionado con la fase del proyecto, pues, también está sometido a evaluación de impacto ambiental (J. Herrera, *comunicación personal*, 14 de diciembre de 2023).

---

<sup>68</sup> Acuerdo de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial. Declaración ambiental estratégica e informe de impacto ambiental (2023). [https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo\\_Evaluacion\\_ambiental\\_PII\\_Chorrillo\\_Industrial\\_1.0.report.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo_Evaluacion_ambiental_PII_Chorrillo_Industrial_1.0.report.pdf).

<sup>69</sup> BOC núm. 121 de 20 de junio de 2022.



Por esta razón, nos enfrentamos a una evaluación ambiental dual, siendo necesario que se realice, en este caso, una evaluación ambiental estratégica ordinaria y una evaluación de impacto ambiental simplificada en virtud de lo dispuesto en los artículos 18, 45 y siguientes de la LEA.

Ahora bien, es indispensable señalar los antecedentes del asunto en cuestión y es que, el procedimiento para llevar a cabo el PII El Chorrillo Industrial comenzó en el año 2018, luego de que el Plan General de Ordenación (PGO) de Santa Cruz de Tenerife fuera parcialmente anulado en 2017 por el TSJ de Canarias y por el TS, posteriormente. Ante la vigencia del PGO de 2005 y la incertidumbre legal que generaba, se optó por el PII como solución temporal.

Desde entonces, se han seguido una serie de hitos administrativos relacionados con la evaluación ambiental del proyecto. Estos incluyen la presentación de la solicitud de inicio del trámite del PII en diciembre de 2018, la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria en octubre de 2019, la aprobación de documentos clave como el alcance del Estudio Ambiental Estratégico, la declaración de interés insular y la gestión de consulta a las partes interesadas en 2020.

Finalmente, tras varias etapas de consulta pública y análisis, se elaboró la Evaluación Ambiental Integrada y, tras considerar las alegaciones recibidas, se elaboró la propuesta final del PII Chorrillo Industrial en 2023.

Por consiguiente, en cuanto al trámite de información pública y consulta, el proceso de evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) Chorrillo Industrial fue sometido simultáneamente al proceso de consulta previsto en los artículos 22 y 46 de la LEA, abarcando, estos trámites, tanto la EAE del PII como instrumento de ordenación, como la EIA, considerando su carácter dual de instrumento de ejecución.<sup>70</sup>

En ese sentido, es importante tener en cuenta que, según lo establecido en el artículo 13 de la LEA: la evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluye la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que de ellos se deriven.

Por último, es importante destacar del Acuerdo Final de la CEAT en relación con la evaluación ambiental del PII El Chorrillo Industrial la necesidad de una doble evaluación ambiental por su doble naturaleza de plan y proyecto pues, el PII lo podemos

---

<sup>70</sup> Acuerdo de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial. Declaración ambiental estratégica e informe de impacto ambiental (2023). [https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo\\_Evaluacion\\_ambiental\\_PII\\_Chorrillo\\_Industrial\\_1.0.report.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo_Evaluacion_ambiental_PII_Chorrillo_Industrial_1.0.report.pdf).

contemplar como instrumento de ordenación, pero también como instrumento de ejecución para urbanizar un área con uso industrial.

En efecto, la CEAT ha declarado que el presente acuerdo se pronuncie sobre la correspondiente declaración ambiental estratégica (artículo 25 de la LEA) y el necesario informe de impacto ambiental (artículo 47 de la LEA), que daría lugar a “*la plena evaluación ambiental del PII que nos ocupa*”.<sup>71</sup>

### 6.3. Supuesto de paralización del procedimiento de EIA.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos se encuentra regulado en el CAPÍTULO II de la LEA. Sin embargo, únicamente nos centraremos en los aspectos que creemos fundamentales para entender el asunto en cuestión.

Existen dos aspectos clave en el procedimiento de EIA: el trámite de información pública (artículo 37 de la LEA) pues, la jurisprudencia manifiesta claramente la obligatoriedad y exigibilidad de este trámite<sup>72</sup> y el análisis técnico del expediente (artículo 40 de la LEA) para poder determinar el nivel de afección o de repercusión sobre el medio ambiente de las propuestas evaluadas.

Ahora bien, una vez llevado a cabo el procedimiento de consulta y contando con todos los informes, si se hubiera omitido algún informe que fuera determinante, sería necesario suspender el procedimiento (artículo 40.1 párrafo segundo de la LEA). Se consideran informes determinantes y preceptivos: la declaración ambiental estratégica, el informe ambiental estratégico, la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental.<sup>73</sup>

En efecto, sólo habría un supuesto en la LEA para paralizar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y es cuando el órgano ambiental detectare la carencia de un informe determinante y preceptivo.

En la práctica, esto ha sucedido en varias ocasiones, concretamente, le ha ocurrido a la Oficina de Apoyo Técnico-Jurídico de la CEAT (J. Herrera, *comunicación personal*, 14 de diciembre de 2023) en dos supuestos:

---

<sup>71</sup> Acuerdo de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial. Declaración ambiental estratégica e informe de impacto ambiental (2023). [https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo\\_Evaluacion\\_ambiental\\_PII\\_Chorrillo\\_Industrial\\_1.0.report.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo_Evaluacion_ambiental_PII_Chorrillo_Industrial_1.0.report.pdf).

<sup>72</sup> STS de 27 de noviembre de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

<sup>73</sup> Preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En el caso de la Modificación Menor del PGO de la Matanza de Acentejo <sup>74</sup> en el ámbito del polideportivo del casco urbano-cine municipal <sup>75</sup> debido a la presencia de una especie en peligro de extinción. En este supuesto, el Gobierno de Canarias era la autoridad competente por lo que, sin su informe no podría aprobarse dicho instrumento, ya que la Oficina de Apoyo Técnico-Jurídico de la CEAT carecía de la capacidad para pronunciarse sobre especies en peligro de extinción. Era crucial, por tanto, que el Gobierno de Canarias, en ese momento, se pronunciara al respecto dado que era la Administración encargada de la gestión de estas especies. Es por ello por lo que, para permitirles que pudieran tomar una decisión informada, se suspendió el procedimiento y, por tanto, se paralizó el expediente.

En segundo lugar, en relación con el asunto de los emisarios submarinos del Sur de Tenerife <sup>76</sup>, donde el informe de la Administración gestora del Espacio Red Natura 2000 también era determinante debido a que el emisario se ubicaba en una zona cercana a los sebadales del sur de Tenerife. <sup>77</sup>

## 7. CONCLUSIONES.

**PRIMERA.** La entrada en vigor de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) en 2017 introdujo importantes cambios en la estructura de los órganos ambientales en las islas. Previamente a esta ley no existía un amplio abanico de estos órganos como sucede ahora, ya que la LSENPC fue la que motivó la creación de múltiples órganos ambientales para cada administración involucrada en la evaluación ambiental. Esta infinidad de órganos ambientales ha generado desafíos, entre los que destacamos la limitada capacidad de los pequeños ayuntamientos canarios para gestionar adecuadamente la tramitación y aprobación de sus documentos de planeamiento general, así como de la evaluación ambiental.

**SEGUNDA.** Como resultado de lo anterior, se produjo la descentralización en el proceso de aprobación de planes que, aunque ha sido objeto de debate, en particular en la

---

<sup>74</sup> Cabildo de Tenerife. *Informe Ambiental Estratégico de la “Modificación Menor del PGO de la Matanza de Acentejo en el Ámbito del polideportivo del casco urbano-cine municipal.* [https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Informe\\_polideportivo\\_Casco\\_web.report.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Informe_polideportivo_Casco_web.report.pdf).

<sup>75</sup> BOC núm. 86 de 4 de mayo de 2023.

<sup>76</sup> BOP de Santa Cruz de Tenerife núm. 48 de 22 de abril de 2022.

<sup>77</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico. *Sebadales del Sur de Tenerife.* <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/espacios-marinos-prottegidos/red-natura-2000-ambito-marino/zec-es7020116.html>

STC 86/2019, es respaldada por el Tribunal Constitucional considerando que no viola la competencia estatal y que no todos los instrumentos de ordenación urbana se encuentran sujetos a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), sino solo aquellos que tienen un impacto considerable en el medio ambiente, como son los estudios de detalle y las ordenanzas provisionales, entre otros. Además, la descentralización prevista en la LSENPC se distingue de la establecida en la Ley de Evaluación Ambiental (LEA) en que, en esta última solo se separa el órgano sustantivo del órgano ambiental mientras que en la LSENPC se desglosa aún más el órgano ambiental, asignándolo a diferentes niveles de gobierno. Esto, por tanto, supuso la ruptura de la tradicional medida de que el órgano ambiental tuviera competencias exclusivamente autonómicas.

**TERCERA.** En consecuencia, la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) ha establecido distintos criterios para designar el órgano ambiental encargado de llevar a cabo la evaluación de planes y programas a nivel autonómico, insular y municipal. Esto implicó la creación de órganos colegiados especializados, designados por el Gobierno de Canarias, los cabildos insulares o los municipios, según el caso, entre los que podemos señalar la Comisión Autonómica de Evaluación Ambiental (CAEA), la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT), el Órgano Ambiental de Gran Canaria (OA), la Comisión de Planes y Proyectos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, la Comisión de Evaluación Ambiental Insular de El Hierro (CEAIEH), la Comisión de Evaluación Ambiental de La Palma (CEALP) y el Órgano de Evaluación Ambiental de San Sebastián de La Gomera (OEASS), entre otros.

**CUARTA.** La evaluación ambiental estratégica en la LSENPC, que implica considerar el impacto medioambiental desde las etapas iniciales del proceso de planificación, en lugar de abordarse al final, establece plazos más extensos que la legislación estatal básica (LEA), debido a que, la legislación autonómica tiene competencia para ello, prevaleciendo en este aspecto y brindando mayor garantía al proceso.

**QUINTA.** La Instrucción nº 1/2019 de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT) ha planteado la unificación del Documento Inicial Estratégico (DIE) y el Borrador del Plan como una medida de eficacia administrativa pues, aunque sea

admisible presentar ambos documentos de manera conjunta, no es obligatorio según la legislación. Así mismo, se ha considerado necesario adaptar los documentos de alcance formulados por la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife (CEAT) para los planes o programas insulares a fin de que cumplan con el contenido mínimo estipulado en el Anexo IV de la LEA. Todo ello, con el objetivo de aplicar de manera coherente la normativa estatal a nivel insular y evitar discrepancias.

**SEXTA.** En todo procedimiento de evaluación ambiental, la fase de consulta a las Administraciones Públicas Afectadas y a las personas interesadas es esencial. Por ello, la jurisprudencia ha destacado la importancia de los informes durante esta fase, ya que la omisión de alguno de ellos podría dar lugar a la anulación del instrumento de planeamiento. En efecto, es fundamental cumplir con los requisitos de consulta establecidos en la LEA y en la LSENPC para garantizar la seguridad jurídica del procedimiento, incluso en situaciones donde la identificación de las Administraciones Afectadas resulte difícil.

**SÉPTIMA.** La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos y la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas (EAE) son dos herramientas legales clave para la gestión ambiental. Por ello, en el caso del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial, debido a su doble naturaleza de plan y de proyecto, la CEAT ha optado por unificar la EAE y la EIA en un solo acuerdo, siguiendo el principio de simplificación administrativa y eficacia establecido en la normativa vigente, destacándose la importancia de realizar una doble evaluación ambiental, reconociendo el PII como instrumento de ordenación y ejecución para un área industrial. Además, en el procedimiento de EIA de proyectos, la jurisprudencia establece la obligatoriedad del trámite de información pública y la necesidad de contar con informes determinantes y preceptivos, como la declaración ambiental estratégica y el informe de impacto ambiental pues, si no, la omisión de éstos supone la suspensión del procedimiento, como se observó en los casos específicos de la Modificación Menor del PGO de la Matanza de Acentejo y de los emisarios submarinos del Sur de Tenerife.

**OCTAVA.** En definitiva, la normativa aplicable en el ámbito de la evaluación ambiental, tanto a nivel estatal como especialmente, a nivel autonómico, ha evolucionado para abordar de manera integral los aspectos ambientales en todas las etapas de la

planificación y ejecución de proyectos y planes, siendo indispensable, sobre todo en la Comunidad Autónoma de Canarias, la precisa coordinación entre los distintos órganos ambientales competentes para garantizar la eficacia y la coherencia en los procesos de evaluación ambiental.

No obstante, a pesar de los avances normativos, existen desafíos y dificultades en la aplicación práctica de la evaluación ambiental como hemos comentado con anterioridad, jugando un papel muy importante en la interpretación y aplicación de la normativa ambiental, la jurisprudencia y la doctrina legal que proporcionan orientación y precisión en estas situaciones complejas.

Ello autoriza a concluir que, la LSENPC destaca por su enfoque integrador al combinar la evaluación ambiental con el urbanismo, a diferencia de otras normativas que cuentan con procesos de evaluación ambiental separados, promoviendo la coherencia en la toma de decisiones y fomentando la consideración de los aspectos medioambientales desde las etapas iniciales de la planificación urbana, asegurando una gestión más sostenible y equilibrada del territorio.

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

Acuerdo de la Comisión de Evaluación Ambiental de Tenerife en relación con la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Insular (PII) El Chorrillo Industrial. Declaración ambiental estratégica e informe de impacto ambiental (2023). [https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo\\_Evaluacion\\_ambiental\\_PII\\_Chorrillo\\_Industrial\\_1.0.report.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/Acuerdo_Evaluacion_ambiental_PII_Chorrillo_Industrial_1.0.report.pdf).

Ahmed, K. & Sanchez-Triana, E. (2008). “*Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance*”, Ed. The World Bank.

Alegre Ávila, J.M. (2021). Reparto territorial, evaluación ambiental e instrumentos excepcionales en la planificación canaria: análisis constitucional (STC 86/2019). *Anales de la Facultad de Derecho*, 38, pp. 9-29. <https://doi.org/10.25145/j.anfade.2021.38.01>.

Almenar Muñoz, M. (2015). “*La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Factores ambientales, riesgos y afecciones legales (en especial en la Comunidad Valenciana)*” [Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Valencia].

Asociación para la Conservación de la Biodiversidad Canaria (2022). *La conservación de la flora y la biodiversidad*. Recuperado el 26 de septiembre de 2023, de <http://www.acbcanaria.org/wp-content/uploads/2019/06/La-conservacion-de-la-flora.pdf>.

Azpitarte, J. (2012). El derecho urbanístico español. Introducción a una visión crítica desde la perspectiva de la Escuela Austriaca de Economía. *Procesos de mercado*. Vol. 9, Nº 1, 73-109. <https://doi.org/10.52195/pm.v9i1.216>.

Consejo Insular de Aguas de La Gomera (2023). *Evaluación ambiental estratégica de los Planes Hidrológicos Insulares de Canarias*. Recuperado el 26 de septiembre de 2023, de <https://aguasgomera.es/planificacion-hidrologica/evaluacion-ambiental-estrategica-de-los-planes-hidrologicos-insulares-de-canarias/>.

Cordero Quinzaraca, E. & Vargas Delgado, Iris. (2016). “Evaluación ambiental estratégica y planificación territorial. Análisis ante su regulación legal, reglamentaria y la jurisprudencia administrativa”, *Revista Chilena de Derecho*, núm.3, pág. 1005-1030.

Fernández Trujillo, J.J.B. (2019). *Instrucción nº1/2019 sobre la documentación de inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria*. <https://www.tenerife.es/portalcabtfe/es/el-cabildo/comision-de-evaluacion-ambiental-de-tenerife-ceat>.

García Díaz, V.M. (2023). “La protección de la biodiversidad en la práctica: intervención de la administración local. El caso de Tenerife, Islas Canarias”, *Revista Documentación Administrativa*, núm. 10, pág. 278-279.

Gómez Orea, D. (2007). *Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*, Ed. Mundi-Prensa.

González Caballero, J.C. *El Ying y el Yang de la nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. Recuperado el 1 de febrero de 2024, de <https://elderecho.com/el-ying-y-el-yang-de-la-nueva-ley-del-suelo-y-de-los-espacios-naturales-prottegidos-de-canarias>.

González Sanfiel, A.M. (2018). Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento. *Anuario de Derecho Municipal*, 12, 165-194. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6980080>.

González Sanfiel, A.M. (2023). Una nueva vida para los estudios de detalle (a propósito de su regulación en Canarias). *DERECHO URBANÍSTICO y medio ambiente*. Nº1 360, 31-67. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8905125>.

Hernández González, F.L. (2019). Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento (1). *Práctica Urbanística*, 158, 14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6927732>.



Instrucción nº1/2019 sobre la documentación de inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

[https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/ANUNCIO\\_Instrucción\\_1-2019.pdf](https://www.tenerife.es/portalcabtfe/images/articulos/CEAT/ANUNCIO_Instrucción_1-2019.pdf).

Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Boletín Oficial del Estado*, 216, de 8 de septiembre de 2017.  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-10295&p=20230315&tn=0>

Martín Mateo, R. (1977). *Derecho Ambiental*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=119624>.

Mora Barrantes, J.C. & Molina León, O.M. & Sibaja Brenes J.P. (2016). Aplicación de un método para evaluar el impacto ambiental de proyectos de construcción en edificaciones universitarias. *Tecnología en marcha*, 29, 3, 132-145.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5710307>.

Naciones Unidas (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo*.  
<https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>.

Nerilli, G. (2016). “*La evaluación del Milenio de los Ecosistemas en Canarias*” [Tesis doctoral, Universidad de La Laguna]. ProQuest Dissertations Publishing.

Parada Vázquez, J.R (2007). La segunda descentralización del estado autonómico al municipal. *Revista de administración pública*, 172, 9-77.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2358933>.

Pardo Buendía, M. (1994). El impacto social en las evaluaciones de Impacto Ambiental: su conceptualización y práctica. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66, 141-170. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=768698>.

Pardo González, M. (2020 – 2021). *La Evaluación Ambiental Estratégica en los Estudios de Detalle* [Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Cantabria]. Ucrea. <https://repositorio.unican.es/xmlui/>.

Ruíz de Lobera Pérez-Mínguez, C. (2007). Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 41, 151-159. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2259924>.

United States Environmental Protection Agency (2023). *Summary of the National Environmental Policy Act*. <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>.

Velduque Ramos, A. (2023). *Plan de Transición Energética de Canarias: versión inicial*. [https://www.gobiernodecanarias.org/energia/descargas/SDE/Portal/PTECan2030\\_VI/1-VersionInicial\\_PTECan\\_diligenciado.pdf](https://www.gobiernodecanarias.org/energia/descargas/SDE/Portal/PTECan2030_VI/1-VersionInicial_PTECan_diligenciado.pdf).

Villar Rojas, F.J., Hernández González, F.L. & González Sanfiel, A.M (2022). *Lecciones de derecho urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi.

Villar Rojas, F.J. (2021). La evaluación ambiental en el caso de Canarias, vinculación con la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias [Vídeo]. [https://www.youtube.com/watch?v=6nNanzHszJw&list=PLru5L7tF6TU\\_49HIFOQaSjBGX1VpXRxWl&index=6](https://www.youtube.com/watch?v=6nNanzHszJw&list=PLru5L7tF6TU_49HIFOQaSjBGX1VpXRxWl&index=6).