



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 427/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (EXP. 355/2021 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 24 de junio de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita la evacuación preceptiva de dictamen en relación con el Proyecto de Ley Canaria de Cambio Climático y Transición Energética.

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Ley (en adelante, PL), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 23 de junio de 2021 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio).

3. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.A.b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de «*proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*».

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

A su vez, corresponde al Pleno de este Organismo consultivo emitir el oportuno dictamen (arts. 15.1 y 16 LCCC).

4. El Pleno de este Consejo, en su sesión celebrada el día 3 de septiembre pasado, acordó ampliar el plazo de emisión del Dictamen en diez días hábiles en base a la relevancia jurídica y complejidad del Proyecto de Ley, la extensión de su contenido normativo, así como a la acumulación de asuntos de acción consultiva en trámite.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 43 y siguientes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

La solicitud de dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), del que forma parte el preceptivo certificado del *«acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva»*, de 23 de junio de 2021, de toma en consideración por el Gobierno del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo por el procedimiento ordinario (art. 50.1 del referido Reglamento).

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

- Trámite de consulta pública previa a través del portal de participación ciudadana, entre los días 8 de octubre y 6 de noviembre de 2019.

- Lista de Evaluación, de 6 de septiembre de 2020 (Normas Decimosegunda a Decimoquinta del Decreto 15/2016), que incorpora: análisis del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); análisis del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de

25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias); análisis del impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil); análisis del impacto sobre la familia (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas); memoria económica de la iniciativa; y contestación a las aportaciones realizadas por la ciudadanía en el trámite de consulta pública previa.

- Primer trámite de consulta a los Departamentos de la Administración autonómica (Norma segunda, apartados 2, 5 y 6) del Decreto 15/2016, constando observaciones por parte de las Consejerías de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud; Hacienda; Presidencia del Gobierno; Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad; Turismo, Industria y Comercio; Sanidad; y Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Las observaciones formuladas han sido analizadas en los informes de la entonces denominada Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático, de 5 y 30 de octubre de 2020.

- Acuerdo del Gobierno sobre la oportunidad, objetivos y principios generales que inspiran la iniciativa, de 5 de noviembre de 2020 (Norma segunda, apartado 4, del Decreto 15/2016).

- Segundo trámite de consulta a los Departamentos de la Administración autonómica [Norma tercera, apartado 1.e), del Decreto 15/2016], habiéndose recibido observaciones por parte de las Consejerías de Turismo, Industria y Comercio; Presidencia del Gobierno; y Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud.

Asimismo, se han emitido informes facultativos de la Dirección General de Energía y de la Dirección General de Planificación Territorial, Transición Ecológica y Aguas.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de 16 de noviembre de 2020 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 15 de diciembre de 2020 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de

Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, en relación con la Norma Tercera, apartado 1.b) del Decreto 15/2016].

- Trámite de audiencia a los Cabildos Insulares (art. 4 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares), constanding alegaciones por parte de los Cabildos de Tenerife y de Lanzarote.

- Información pública entre los días 16 de noviembre de 2020 y 15 de enero de 2021 (arts. 16.1 y 18.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana; y art. 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Este trámite ha sido evacuado a través del portal de participación ciudadana y mediante la inserción de los correspondientes anuncios en el B.O.C. (n.º 234, de 16 de noviembre de 2020 y 251, de 9 de diciembre de 2020).

En este trámite se han recibido múltiples alegaciones.

- Consulta a los sectores, organizaciones y entidades afectadas por la iniciativa [Norma tercera, apartado 1.c) del Decreto 15/2016], habiéndose recibido diversas alegaciones.

- Informe del Viceconsejero de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica, de 11 de junio de 2021, de análisis de las observaciones y alegaciones recibidas en los trámites anteriores.

- Dictamen del Consejo Económico y Social 4/2021, de 13 de mayo [arts. 4.2.a) y 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social], si bien, debe advertirse al respecto que el mismo fue emitido de forma extemporánea, por lo que en su momento se prosiguió con la tramitación del procedimiento, de acuerdo con el art. 80.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Consta solicitud de informe facultativo al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, sin que se haya recibido contestación.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 28 de mayo de 2021 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], cuyas observaciones son contestadas mediante informe de 14 de junio de

2021, de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica.

- Informe de la Secretaría General Técnica de valoración del informe de impacto de género, de 7 de junio de 2021 (Directriz sexta, apartado 1, de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de Ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 -B.O.C. n.º 128, de 5 de julio de 2017-).

Tanto este informe como la Lista de Evaluación de la iniciativa han sido remitidos al Instituto Canario de Igualdad mediante escrito de 7 de junio de 2021, de acuerdo con la Directriz séptima, apartado 1.

- Informe de la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica de 17 de junio de 2021, sobre la compatibilidad de la iniciativa con el contenido de la Ley estatal 7/2021, de 21 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición ecológica, lucha contra el cambio climático y planificación territorial [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, en relación con lo establecido en la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

3. No consta en el expediente que haya sido oído el Consejo Municipal de Canarias, ni emitido informe o alegación al respecto, lo que es preceptivo en virtud de la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. Dice esta disposición adicional:

«Quinta. Consejo Municipal de Canarias.

1. Se crea el Consejo Municipal de Canarias como órgano de participación y colaboración permanente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los municipios canarios.

2. Corresponde al Consejo Municipal de Canarias la emisión de propuestas, informes, dictámenes y pareceres acerca de los criterios previstos para la efectividad de la coordinación, cooperación y colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los municipios canarios y, en particular, las propuestas o iniciativas en materias que afecten a la administración municipal, la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal y de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal

de Canarias, la planificación general de inversiones y subvenciones con incidencia municipal, así como cualesquiera otras funciones que le atribuyan legal o reglamentariamente.

En todo caso, el Consejo Municipal de Canarias deberá ser oído en las iniciativas legislativas y planificadoras que afecten de forma específica a la organización, competencias y financiación de los municipios.

3. (...) ».

En el mismo sentido, el art. 2 del Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias.

Sí obra en el expediente un '*Informe de propuestas de alegaciones*' remitido por la Federación Canaria de Municipios (FECAM) que, en ningún caso puede sustituir al informe, preceptivo, del Consejo Municipal de Canarias.

III

Justificación, finalidad y estructura del Proyecto de Ley.

1. La justificación del Proyecto de Ley está ampliamente recogida en su Exposición de Motivos, en la que expresamente se manifiesta que esta Ley de Cambio Climático y Transición Energética nace desde el deber y la responsabilidad de tener que contribuir de forma real, desde un ámbito local, en la lucha global contra el cambio climático.

Para el Gobierno, «(e)l presente texto supone, por encima de todo, un verdadero proceso de educación, formación y concienciación a toda la población sobre la verdad de la crisis ecológica y la necesidad de avanzar hacia un nuevo estilo de vida, así como hacia formas de producción y de consumo responsables. Pero supone, también, asumir el cumplimiento de compromisos políticos reales y vinculantes, mucho más ambiciosos que los actuales, con la consiguiente asignación de recursos para hacer frente a esta crisis y transformar una amenaza en una oportunidad. Supone, por lo tanto, pasar a la acción con el instrumento más potente del que podamos disponer, un texto legal, que con rango de Ley genera un conjunto de obligaciones y deberes de acción climática que supondrán un antes y un después, en el compromiso de estas islas en la lucha contra el cambio climático».

La Exposición de Motivos describe la situación actual del fenómeno del cambio climático y su incidencia tanto a nivel global como en el archipiélago canario. Se dice en el texto:

«En este momento sabemos que el cambio climático se está produciendo a una escala jamás registrada en la historia del planeta, como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero, y que ya está entrando en una fase irreversible, causando progresivos y graves impactos sobre poblaciones humanas y territorios de todo el planeta.

(...)

Sabemos, además, que el cambio climático se debe, en gran medida, a las acciones humanas, de aquí que la comunidad científica haya propuesto que nuestra época sea conocida como Antropoceno. Esto significa que la humanidad está alterando gravemente las condiciones de habitabilidad del planeta y que necesitamos cambiar nuestra forma de vida si queremos que el planeta Tierra sobreviva.

(...)

El cambio climático genera ya serias afecciones sobre la salud humana, los sectores productivos, los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad y de los territorios marinos y terrestres, y aumenta la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos adversos en los cinco continentes. Las olas de calor y de frío, sequías, precipitaciones extremas, inundaciones y eventos climáticos como huracanes y tormentas tropicales, se incrementan cada año en todo el planeta afectando la vida de millones de seres humanos y su imprescindible acceso a los recursos alimentarios e hídricos más básicos.

(...)

Las evidencias disponibles demuestran que el calentamiento global también se manifiesta en Canarias, alterando algunas de las condiciones de habitabilidad del archipiélago que, hasta este momento, considerábamos inalterables. Por ejemplo, el régimen de alisios o las temperaturas en tierra y mar que evitan que tengamos las mismas condiciones climáticas que el vecino Sáhara. No obstante, existen evidencias científicas que señalan alteración en las condiciones climáticas de nuestra región en términos de cambios en régimen de vientos y tropicalización de nuestros mares.

(...)

En este sentido, Canarias acepta la verdad de la crisis climática y asume la gravedad de la situación. Por eso, considera que admitir las evidencias científicas, así como, el camino de la reducción de las emisiones propuesto es la única forma de proteger la existencia de un futuro para nuestras islas. La ciudadanía debe entender la urgencia e irreversibilidad de esta lucha y las Administraciones Públicas canarias tienen que desempeñar un papel clave en la formación, educación e información sobre el necesario freno a las emisiones y realizar una vital adaptación a las consecuencias del incremento de la temperatura global. Esta no es una lucha de nadie contra nadie, sino que es una lucha de todos por la supervivencia de la Tierra

tal y como la conocemos. En nuestro caso, se trata, ante todo, de una lucha por nuestra tierra tal y como la hemos vivido, y tal y como la hemos soñado».

Y concluye que «(e)s claro que la Comunidad Autónoma de Canarias no puede eludir su esfuerzo en la consecución de los objetivos no solo de mitigación y adaptación al cambio climático, sino al proceso de transición hacia una sociedad que, abandonando la perspectiva exclusivamente antropocéntrica, logre vivir en verdadero equilibrio con la naturaleza, desarrollando sus actividades con recurso mínimo, si no cero, a los combustibles fósiles y sin emisión, a la atmósfera, por tanto, de gases de efecto invernadero. Esta Ley pretende poner en marcha y articular su contribución a tales fines».

2. Dado este panorama, se ha elaborado el presente PL, señalándose en la lista de evaluación, como objeto y finalidad de la norma proyectada lo siguiente:

«Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Canarias de fecha 30 de agosto de 2019 se procedió a la Declaración de Emergencia Climática en la Comunidad Autónoma de Canarias. En dicha declaración se proclamó que, a partir de ese momento, todas las políticas del Gobierno de Canarias, y de las administraciones públicas canarias, estarán orientadas a frenar la amenaza mundial que entraña el cambio climático.

Igualmente se mandató a iniciar de inmediato las actuaciones necesarias para elaborar y aprobar, en el plazo más breve posible, una Ley Canaria de Cambio Climático, en el marco de la legislación básica del Estado y de los convenios, acuerdos y protocolos internacionales favorecedores de la lucha contra el cambio climático.

Por tanto, la presente iniciativa normativa se centra en completar este mandato, a la vez que servir como contribución de la Comunidad Autónoma de Canarias a la lucha global para la mitigación del cambio climático y la necesaria adaptación de todos los sectores a los efectos del mismo.

Dentro de este objeto, la finalidad de la ley consiste en la configuración inicial de un cuerpo normativo autonómico originario que sirva para que el archipiélago se posicione con un marco estable en el más alto nivel de resiliencia posible frente a los efectos adversos de la perturbación causada en el clima de la tierra, sin esperar a despejar la incertidumbre de una eventual acción única a escala global, sino brindando a todos los ciudadanos, empresas y administraciones públicas las herramientas y los mecanismos necesarios para la reducción de los efectos del cambio climático. Son objetivos específicos de la iniciativa normativa alcanzar la neutralidad en carbono y la reducción de gases de efecto invernadero, así como el aumento de la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático».

Así, el art. 1 del PL señala como objeto del mismo:

«regular las medidas encaminadas a la mitigación y adaptación al cambio climático, así como garantizar la acción por el clima, alcanzando la neutralidad en carbono y la reducción de gases de efecto invernadero, mediante el esfuerzo colectivo y la aplicación de medidas

coordinadas y eficaces desde todos los sectores públicos y privados, orientados hacia la sostenibilidad, todo ello en desarrollo de la legislación básica del Estado y en virtud de las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía de Canarias».

Por su parte, el art. 3 expresa como finalidades las siguientes:

«a) Desarrollo e implementación del conjunto de medidas que garanticen un balance neutro de emisiones de gases de efecto invernadero en las Islas.

b) La reducción progresiva de la utilización y el consumo de combustibles fósiles.

c) El establecimiento de un modelo energético basado en el uso racional de la energía, el incremento de las energías renovables y su capacidad de gestión a través del almacenamiento energético y la gestión de la demanda en todos los sectores de la economía de Canarias.

d) La mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático para la reducción de la vulnerabilidad de las personas y sus bienes, los recursos naturales, las infraestructuras, los servicios públicos y los ecosistemas terrestres, costeros y marinos.

e) El fomento de la resiliencia de los sectores sociales y económicos frente a los efectos del cambio climático.

f) La promoción de la educación, la formación, la innovación, la investigación, el desarrollo, la competitividad, la transferencia tecnológica, así como la difusión del conocimiento en materia de mitigación, adaptación y gobernanza de la acción climática.

g) La integración de la salud pública y del bienestar social en las políticas de acción climática como mecanismo para la prevención y gestión de riesgos.

h) Promover las políticas de transición ecológica, cohesión social y acción climática que atiendan las peculiaridades de las Regiones Ultraperiféricas y otros territorios.

i) Asegurar el fomento, mejora y perdurabilidad de las infraestructuras verdes

j) Alcanzar el objetivo de la neutralidad en emisiones de carbono».

Tales finalidades deberán cumplirse en el contexto de un proceso de transición justa, entendida ésta, según la propia norma, como modelo de cambio social y energético vinculado al cambio climático que tiene en cuenta la equitativa redistribución de los costes y cargas derivadas del mismo.

3. La norma se estructura en una Exposición de Motivos; a continuación la parte dispositiva, dada por noventa artículos; y concluye con una parte final con tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias, dos derogatorias, y seis finales.

1) En la Exposición de Motivos se justifica la norma, se adelanta su estructura y contenido, y se determina su marco normativo y competencial.

2) La parte dispositiva de la norma consta de:

- El Título Preliminar, que contiene, a través de los arts. 1 al 6, las disposiciones generales de la Ley, relativas al objeto, ámbito de aplicación, finalidades, definiciones, así como la responsabilidad y colaboración en la acción climática y los principios generales que deberán informar las medidas implementadas en la Ley.

- El Título I, rubricado «*Organización Administrativa y Ámbito Competencial*», contiene los arts. 7 al 13, a través de los que se definen y regulan los principales organismos de la gobernanza para la acción climática, entre los que se encuentra: La Comisión Interdepartamental de Acción Climática, como órgano colegiado adscrito a la Consejería con competencia en materia de Cambio Climático, cuya función será la coordinación y colaboración entre los diferentes departamentos del Gobierno en la aplicación y seguimiento de lo dispuesto en el PL, y la Agencia Canaria de Acción Climática, como entidad de naturaleza pública con personalidad jurídica y autonomía administrativa y económica encargada de las acciones de mitigación, adaptación, gobernanza y comunicación reguladas en la Ley. Asimismo, se establecen en los arts. 12 y 13, respectivamente, las funciones de los Cabildos y de los Ayuntamientos.

- El Título II, intitulado «*Planificación de la Acción Climática*», regula, a través de los arts. 14 al 19, los instrumentos de planificación que deberán amparar las medidas necesarias a implementar en la acción climática, bajo el paraguas de la legislación europea y la legislación básica estatal, que son: la Estrategia Canaria de Acción Climática, la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática, El Plan Canario de Acción Climática, el Plan de Transición Energética de Canarias, y los Planes Insulares y Municipales de Acción para el Clima y la Energía.

- El Título III, «*Integración del Cambio Climático en las Políticas Administrativas, Territoriales y Sectoriales*», se divide en seis Capítulos con el siguiente contenido:

El Capítulo I, rubricado «*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*», contiene los arts. 20 a 22, en los que se regula la perspectiva climática en los instrumentos de ordenación territorial, la modificación del modelo territorial y urbanístico, y la arquitectura y vivienda.

El Capítulo II contiene las «*medidas en materia presupuestaria y de contratación pública*». Así, a través de los arts. 23 al 30 se establecen disposiciones generales en materia presupuestaria y de contratación, se regula la contratación en materia de

redacción de proyectos y ejecución de obras públicas, el arrendamiento o adquisición de inmuebles, vehículos del sector público, la organización de eventos, actos públicos y servicios de hostelería, el origen renovable del consumo eléctrico, y el rendimiento energético de productos, servicios y edificios a adquirir por las Administraciones Públicas.

El Capítulo III, titulado «*Emisiones de Gases de Efecto Invernadero*», regula, a través de los arts. 31 al 33, las emisiones no difusas y compensación de emisiones difusas, dedicando el art. 33 al Registro Canario de Huella de Carbono como instrumento autonómico para el desarrollo de las disposiciones relativas a la reducción o absorción de emisiones de gases.

El Capítulo IV, rubricado «*Políticas Energéticas*», contiene los arts. 34 al 45, y se divide en tres secciones: la Sección 1.^a se dedica a la eficiencia energética, regulándose en ella el fomento y gestión de la eficiencia energética, la renovación de edificios del sector público, y los planes de eficiencia energética en edificios públicos; la Sección 2.^a, Energías renovables, regula la priorización de las energías renovables, el abandono de energías de origen fósil por parte de las administraciones públicas de Canarias, el autoconsumo de energía eléctrica, las instalaciones de distribución de energía térmica de las Administraciones Públicas de Canarias, la integración en el sistema eléctrico de las energías renovables, la adecuación de las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, y la reducción de la generación eléctrica con combustibles de origen fósil; y la Sección 3.^a, dedicada a los Biocombustibles, regula su producción fomentando la misma.

El Capítulo V: «*Políticas de Transporte y Movilidad Sostenible*», contiene los arts. 46 a 53, y se divide en tres secciones: la Sección 1.^a se dedica a la Movilidad Sostenible, regulándose en ella: medidas en relación con el transporte y la movilidad sostenible, la movilidad sostenible en los grandes centros generadores de movilidad, así como en los centros de educación, reservas de aparcamiento, y transición energética en el transporte de mercancía por carretera. La Sección 2.^a se dedica a los Vehículos con emisiones contaminantes directas nulas, regulándose en ella los plazos para la transición energética de parques móviles y flotas de vehículos, e infraestructuras de carga de vehículos con emisiones contaminantes directas nulas. Por último, la Sección 3.^a, dedica el art. 53 al transporte marítimo y puertos de titularidad autonómica.

El Capítulo VI lleva por título «*Otras Políticas Sectoriales*», y contiene los arts. 54 al 67. El mismo se divide en once secciones en las que se introducen medidas específicas de aplicación transversal en las áreas de turismo; agricultura y ganadería; pesca y acuicultura; industria y comercio; recursos hídricos; calidad del cielo y alumbrado público; protección de la biodiversidad y recursos naturales; montes y gestión forestal; gestión de residuos; salud y servicios sociales, atención de emergencias y protección civil.

- El Título IV, intitulado «*Instrumentos de actuación social para la gobernanza climática*», se divide en tres capítulos.

El Capítulo I: «*Transparencia, Participación Ciudadana y Evaluación*», regula, a través de los arts. 68 y 69, la transparencia e información pública para la participación, así como la evaluación del grado de cumplimiento de la Ley y del logro de los objetivos previstos en ella.

El Capítulo II: «*Medidas de fomento para la transición ecológica y la acción climática*», contiene, en sus arts. 70 y 71, la regulación de un plan de sensibilización y campañas para la acción climática, así como del fomento de la participación en red.

El Capítulo III: «*Cooperación al desarrollo, educación, formación e investigación*», dedica los arts. 72 al 76 a esta materia, con el fin de colocar la acción climática y la transición ecológica como eje vertebrador de los decretos de desarrollo curricular en las materias vinculadas al cambio climático y de manera transversal en los demás currículos. Además, se fomenta la formación del profesorado en materia de acción climática y se promueven convenios de colaboración con las Universidades públicas para fomentar la formación, la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de acción climática y transición energética, así como con las empresas y colegios profesionales para favorecer la reconversión o adaptación de puestos de trabajo vinculados a sistemas energéticos tradicionales.

- El Título V se rubrica «*Régimen sancionador*», y se divide en tres capítulos.

El Capítulo I: «*Órganos sancionadores*». Este capítulo contiene, en su art. 77, la regulación de las competencias sancionadoras.

El Capítulo II: «*De la Función inspectora*», regula, en sus arts. 78 a 81, las funciones de prevención, inspección y protección de la legalidad, los servicios de

inspección, la inspección por organismos de control, y las inspecciones de eficiencia energética.

El Capítulo III: «*Régimen sancionador*», se divide en dos Secciones, dedicadas, respectivamente, a las infracciones y a las sanciones.

Así, la Sección 1.^a, dedicada a las infracciones, regula, a través de los arts. 82 a 87, el procedimiento, infracciones, personas responsables, e infracciones muy graves, graves y leves.

Y, por su parte, la Sección 2.^a, dedicada a las sanciones, regula, en los arts. 88 a 90, la graduación de sanciones, las sanciones, y los efectos del reconocimiento voluntario de responsabilidad.

3) La parte final de la norma proyectada consta de:

- Tres disposiciones adicionales.

La disposición adicional primera establece los plazos para la elaboración y la aprobación de los instrumentos de planificación frente al cambio climático.

La disposición adicional segunda se refiere al establecimiento, en el marco presupuestario, de la política fiscal cuya finalidad sea la de alcanzar los objetivos previstos en esta Ley.

Y la disposición adicional tercera establece la posibilidad de limitación del uso de vehículo privado en centros educativos.

- Cuatro disposiciones transitorias.

La primera establece un régimen supletorio para el caso de incumplimiento de los plazos de aprobación de los instrumentos de planificación contemplados en la Ley.

La segunda prevé el régimen supletorio en los requisitos de eficiencia energética para la adquisición de productos, servicios y edificios por las Administraciones Públicas de Canarias.

La tercera atribuye a la Consejería responsable en materia de acción climática las competencias que la Ley le otorgue a la Agencia Canaria de Acción Climática hasta su creación.

Y la cuarta dispone el mantenimiento de las actuaciones que se lleven a cabo por la Consejería competente en materia de cambio climático y el Gobierno de Canarias para la elaboración, tramitación, aprobación y publicación de la Estrategia Canaria

de Acción Climática, la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática, el Plan Canario de Acción Climática y el Plan de Transición Energética de Canarias.

- Dos disposiciones derogatorias.

La primera deroga con carácter general cualquier disposición legal o reglamentaria que se oponga a lo dispuesto en el Proyecto de Ley objeto de este Dictamen.

La segunda viene a derogar el art. 25 de la Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, relativo al Observatorio del Paisaje, y el Decreto 35/2019, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje.

- Seis disposiciones finales.

La primera establece el plazo y contenido de las Directrices de Ordenación del Litoral.

La segunda establece el mandato de instaurar normas adecuadas para simplificar y agilizar la ejecución de los proyectos de energías renovables y su conexión a las redes energéticas.

La tercera se refiere al sistema de contabilidad medioambiental.

La cuarta prevé la incorporación, en las normas reguladoras de las subvenciones, de indicadores para la efectiva consecución de los objetivos de la Ley, y por extensión, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La quinta habilita para el desarrollo reglamentario.

La sexta establece el momento de entrada en vigor de la norma, que será a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Sobre la competencia y marco normativo en el que se inserta la norma proyectada.

1. Sobre la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias para dictar la norma objeto de este Dictamen, la Exposición de Motivos señala:

«Como recientemente ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (STC 87/2019, de 20 de junio de 2019, FJ - 4), en la Constitución española no existe «ningún título competencial específico relativo a la lucha contra el cambio climático»; y solo los Estatutos de Autonomía de última generación han integrado nítidamente esta materia en el ámbito de

sus competencias, entre ellos el de Canarias. En este sentido, el nuevo Estatuto de Autonomía del Archipiélago, aprobado en virtud de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, refleja la preocupación por el cambio climático incluyendo entre los principios rectores que deben dirigir la actuación de los poderes públicos la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos básicos de Canarias, especialmente el agua y los recursos energéticos, asegurando su control público por las administraciones canarias; la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad del Archipiélago como patrimonio común para mitigar los efectos del cambio climático; y el ahorro energético y la promoción de las energías renovables, en especial en lo que se refiere la política de transportes y comunicaciones; como expresamente establecen los apartados. 14, 15 y 16 del artículo 37. Además, desde la perspectiva de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, el artículo 153.1.ñ) del Estatuto de Autonomía Canario (EAC) señala que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, que comprende en todo caso, las medidas que, en el ámbito de sus competencias, puedan adoptarse para la lucha contra el cambio climático. Además, incide, para preceptos concretos, en otros títulos competenciales, como pueden ser los de transportes (artículo 160 EAC), turismo (artículo 129 EAC), agricultura y ganadería (artículo 130 EAC), industria (artículo 124 EAC), comercio (artículo 126 EAC), recursos hídricos (artículo 152 EAC), ordenación del litoral (artículo 157 EAC), urbanismo y vivienda (artículo 158 EAC), montes y gestión forestal (artículo 130 EAC), salud (artículo 141 EAC), servicios sociales (artículo 142 EAC), emergencias y protección civil (artículo 149 EAC), educación (artículo 133 EAC) o investigación (artículo 135 EAC), energía (artículo 163 EAC) y economía (artículo 165 y ss), que Canarias ha de ejercer con respeto a la competencia estatal para establecer las bases y llevar a cabo la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.ª CE), así como para determinar las bases del régimen energético (artículo 149.1.25.ª CE)».

Pues bien, la Ley básica estatal 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, (B.O.E. n.º 121, de 21 de mayo), determina en su disposición final decimotercera como títulos competenciales en los que se ampara, entre otros, los siguientes: « (...) competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, y en el artículo 149.1.25.ª de la Constitución, de bases del régimen minero y energético».

En este sentido, como bien señala la Exposición de Motivos del PL, efectivamente, el medio ambiente es una materia de carácter complejo y

multidisciplinario que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5); una materia transversal, compleja y polifacética (en el sentido expuesto en las SSTC 102/1995, FJ 3).

Expuesto lo anterior, puede afirmarse que, de todos los citados en la Exposición de Motivos, el principal título competencial que ampara la regulación es, sin duda, el previsto en el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en lo que se refiere a la competencia compartida sobre las submaterias relacionadas con el cambio climático que en él se enuncian (entre las que se incluye la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero) y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

Así, este precepto establece:

Artículo 153 EAC. Medio ambiente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre este título competencial ya se ha pronunciado recientemente este Consejo Consultivo en el Dictamen 70/2021, de 23 de febrero de 2021, en el que se dictaminó sobre el Proyecto de Orden conjunta de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas y de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha Contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, por la que se modifica las actuaciones previstas en el apartado 5.2 del programa de actuación para prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, donde se citaban, a su vez, nuestro Dictamen 97/2020, de 8 de abril, en el que se dictaminó el Proyecto de Decreto que daría lugar al Decreto 54/2020, de 4 de junio, que a su vez citaba el Dictamen 519/2018, de 19 de noviembre, y de jurisprudencia constitucional al respecto. Allí decíamos lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia está reforzada, porque no le corresponde sólo dictar normas adicionales de protección respecto a

las establecidas por el Estado, sino que también tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia en virtud de lo señalado en el propio Estatuto de Autonomía”.

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

En todo caso, es importante subrayar que dicho precepto estatutario debe interpretarse de conformidad con el art. 149.1.23.^a de la Constitución Española, que, como es sabido, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la *«legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»*.

Además de los títulos competenciales reseñados en la Exposición de Motivos, procede también citar el art. 104 EAC, por el que se reconoce a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE.

Por lo demás, la transversalidad de la disposición legal proyectada lleva a señalar que determinados aspectos de la regulación están amparados, de manera complementaria, en otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía.

Tales títulos competenciales, no obstante, no son complementarios o incidentales respecto del de medio ambiente, sino títulos propios, a tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 junio, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (fundamento de derecho cuarto):

«Teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La

Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará. Al efecto, el artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, mientras que el 152.3 EAC reserva a la Generalitat la potestad de “establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado”. Por su parte, el artículo 149.1.25 CE reserva al Estado el establecimiento de las “bases del régimen energético”, que incluye la planificación general del sector [SSTC 69/2018, de 21 de junio, 5 d); 170/2012, de 4 de octubre (RTC 2012, 170), FJ 10; 223/2000, de 21 de septiembre (RTC 2000, 223), FJ 19, y 197/1996, de 28 de noviembre (RTC 1996, 197), FJ 4], en tanto que el artículo 133 EAC regula la competencia “compartida” (entendido este término de conformidad con la STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010, 31), FJ 60) de la Generalitat en materia de “energía”, que incluye, en lo que a este proceso interesa, la “regulación” de la actividad de “producción” de energía [apartado primero, letra a)], el “fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética” [mismo apartado primero, letra d)] y la “participación” de la Generalitat “en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña” (apartado tercero), debiendo entenderse en todo caso que “corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación” (STC 31/2010, FJ 79)».

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

2. En relación al marco normativo en el que se inspira la norma, la Exposición de Motivos solo se refiere a que «*En esta Ley se recoge y se inspira en la doctrina emanada de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, el Acuerdo de París de 2015, todo el acervo de normas y declaraciones de la Unión Europea sobre Acción por el Clima y Transición Justa, y en especial el Pacto Verde Europeo (Green Deal) y tiene en cuenta, en su redacción y tramitación, la Ley básica estatal 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, (B.O.E. n° 121, de 21 de mayo)*».

2.1. El Acuerdo de París fue ratificado por España, y publicado en el B.O.E. n.º 28, de 2 de febrero de 2017. Y antes, en octubre de 2016, ya había sido ratificado por la Unión Europea.

Dicho año, la Comisión Europea presentó el llamado «*paquete de invierno*» [al que se refiere la Comunicación de la Comisión «*Energía Limpia para todos los europeos*», COM (2016) 860 FINAL], que perseguía establecer un nuevo marco normativo en relación con diversos aspectos vinculados con el sector energético y el cambio climático (como los relativos a la eficiencia energética o las energías renovables).

En este contexto, la UE ha establecido los objetivos clave para 2030, que son los siguientes:

- Reducir, al menos, el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990.
- Alcanzar, al menos, el 32% de cuota de energías renovables.
- Alcanzar, al menos, el 32,5% de mejora de la eficiencia energética.

Este marco fue inicialmente adoptado por el Consejo Europeo en octubre de 2014 (mediante la aprobación del Marco de Políticas de Energía y Cambio Climático 2021-2030, o Marco 2030), y fue revisado al alza, en los términos expresados, en 2018.

La Comunicación de la Comisión «*Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*», de 28 de noviembre de 2018, viene a «*confirmar el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima a escala mundial y presentar una visión que puede llevarnos a conseguir de aquí a 2050 las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero por medio de una transición socialmente justa realizada de manera rentable*». La Comunicación enumera los siete componentes estratégicos principales, que son los siguientes: maximizar los beneficios de la eficiencia energética; maximizar el despliegue de las energías renovables y el uso de la electricidad; adoptar una movilidad limpia, segura y conectada; lograr una industria de la UE competitiva y la economía circular; desarrollar una infraestructura adecuada de redes inteligentes e interconexiones; aprovechar todas las ventajas de la bioeconomía y crear sumideros esenciales de carbono; y combatir el resto de emisiones de CO₂ con captura y almacenamiento de carbono.

A su vez, el Reglamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, ha fijado la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (en adelante, Reglamento de Gobernanza). Dicha gobernanza se basa en los planes nacionales integrados de energía y clima de los Estados, que deben abarcar un período de diez años, y que debían presentar antes del 31 de diciembre de 2019 (y luego, cada diez años). Además, se prevé que los Estados comuniquen a la Comisión sus estrategias a largo plazo, con una perspectiva de, al menos, treinta años. El Reglamento también prevé que, a más tardar, el 15 de marzo de 2023, y, posteriormente, cada dos años, los Estados miembros comuniquen a la Comisión la situación de la aplicación de su plan nacional integrado de energía y clima (informes de situación nacional integrado de energía y clima, previstos en el art. 17).

Asimismo, en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, son varias las normas que se refieren a los objetivos en materia de cambio climático, así: la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814; el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013; Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 443/2009 y (UE) n.º 510/2011; la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; así como la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Dentro del marco de la regulación del mercado interior de la electricidad, cabe destacar, igualmente, la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, y el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior

de la electricidad. También son relevantes, en lo que hace al marco de financiación, el Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros, y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el establecimiento de un marco para facilitar inversiones sostenibles.

Por otro lado, ha de destacarse en el marco europeo, el denominado Pacto Verde Europeo, presentado el 11 de diciembre de 2019, un plan que incluye diversas actuaciones concretas contra el cambio climático. Finalmente, el Consejo de Medio Ambiente del 5 de marzo de 2020 examinó la estrategia a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea y de sus Estados Miembros, que se debe remitir a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Por último, es preciso recordar que ya el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponía que *«las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible»*, y, por su parte, el art. 191.1 venía a señalar entre los objetivos de la Unión en el ámbito del medio ambiente *«el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y, en particular, a luchar contra el cambio climático»*.

2.2. Por su parte, en el ámbito del Derecho interno, España ha remitido, el 31 de marzo de 2020, a la Comisión Europea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, de acuerdo con lo previsto en el citado Reglamento de Gobernanza, habiendo remitido anteriormente, el borrador publicado en la página web del Ministerio, fechado en 20 de enero de 2020.

Finalmente, se aprueba la Ley básica estatal 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, (B.O.E. n.º 121, de 21 de mayo), en cuya disposición final decimotercera se señalan como títulos competenciales en los que se ampara, entre otros, los siguientes: *« (...) competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, y en el artículo 149.1.25.ª de la Constitución, de bases del régimen minero y energético»*.

Establece el art. 1 de esta Ley que la misma tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.

Añadiendo:

«La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán cumplimiento al objeto de esta Ley, y cooperarán y colaborarán para su consecución».

2.3. Ya en el ámbito concreto de nuestra Comunidad Autónoma, en la Exposición de Motivos se cita el *'Memorándum para una Estrategia renovada en favor de la Ultraperiferia. Prioridades y objetivos del régimen de integración de las RUP en la Unión Europea'*, suscrito en mayo de 2010, el cual destacaba -entre los desafíos que debían afrontar las RUP- los problemas energéticos y el cambio climático. *«El Memorándum, continúa la Exposición de Motivos, llamaba la atención sobre la necesidad de "reforzar la capacidad de resistencia de las economías ultraperiféricas a los riesgos climáticos, insistiendo tanto en la reducción de sus efectos como en la adaptación y la capacidad de respuesta de estas regiones a las catástrofes. Ello incluye la adaptación de las políticas comunitarias para intentar superar el aislamiento de las RUP y reducir los efectos de su dependencia de energías fósiles". No obstante, el mismo documento citado permite constatar cómo las RUP, los Estados a los que pertenecen y la propia Unión Europea coincidían en subrayar la necesidad de aprovechar las potencialidades que estos territorios ofrecen al conjunto de la Unión Europea y del planeta».*

En dicho texto también se cita, como antecedente de esta Ley, la Declaración de Emergencia Climática de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de Canarias de 30 de agosto de 2019, que, asimismo, sienta las bases del Plan de Acción Canario para la Implementación de la Agenda 2030 y, entre otros, el Inventario de Emisiones de Referencia.

Ello, sin dejar de reconocer la labor realizada en los últimos años tanto por algunos cabildos como ayuntamientos para implantar el *«Pacto de los Alcaldes»*, el mayor movimiento mundial de ciudades y municipios por la acción local en clima y energía. Alrededor de una treintena de ellos se han adherido al mismo y más de una decena han elaborado los planes de acción para lograr, entre otros objetivos europeos, la reducción de los gases de efecto invernadero de un 40% para 2030 y la

adopción de un enfoque común para el impulso de la mitigación y la adaptación al cambio climático. En este sentido, se hace necesaria una estrategia compartida por Gobierno de Canarias, cabildos y municipios.

Asimismo, han de señalarse, en la materia objeto del PL que nos ocupa, algunos hitos destacables en distintas áreas de actuación, así:

- Mediante Decreto 161/2001, de 30 de julio, se aprueba el Plan Integral de Residuos de Canarias.

- La Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, prevé en su Directriz 142 de Ordenación General, la creación del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, y en su Directriz 142.1 de Ordenación General, la creación del Observatorio del Desarrollo Sostenible.

- Mediante Decreto 123/2004, de 31 de agosto, se crean el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del Desarrollo Sostenible.

- El Boletín Oficial del Parlamento de Canarias n.º 157 de fecha 26 de mayo de 2009, publica la resolución aprobada relativa a la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático comunicada por el Gobierno de Canarias.

- En 2009 el Gobierno de Canarias crea la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, con la finalidad de promover, fomentar, orientar y coordinar las políticas, iniciativas y medidas para el desarrollo sostenible y la mitigación y adaptación del cambio climático.

La primera medida llevada a cabo por la Agencia fue la redacción de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático, que tenía como fin la presentación de un Plan de Mitigación y, en desarrollo del mismo, un posterior Plan de Adaptación, redactando en 2010 el Plan de Adaptación de Canarias al Cambio Climático, si bien, la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático se extinguió en julio de 2012 y quedaron sin aprobar y ejecutar los trabajos que se habían planificado hasta ese momento.

- El B.O.C. n.º 242, de 16 de diciembre de 2016, publica el Decreto de aprobación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, cuya Disposición Adicional Tercera crea el Observatorio Canario del Cambio Climático, como órgano colegiado de consulta, participación, debate, propuesta y desarrollo de acciones en materia de cambio climático en

Canarias y lo adscribe a la Consejería competente en medio ambiente. El observatorio vino a elaborar en mayo de 2017 un borrador de la Estrategia Canaria de Lucha contra el Cambio Climático.

- En febrero de 2018 el Gobierno de Canarias presenta el Comité de Expertos para el Estudio del Cambio Climático y el Fomento de la Economía Circular y Azul, que en abril de 2019 elabora su primera aportación: la Estrategia Canaria sobre el Plástico.

- Por otra parte, debe mencionarse la denominada «Ley de Islas Verdes». Así, la Ley 6/2002 de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, fue sustituida por la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, por la que se aprueban las normas reguladoras de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

Ambas leyes buscan potenciar el desarrollo de las denominadas Islas Verdes (El Hierro, La Gomera y La Palma), impulsando el desarrollo turístico junto con el desarrollo del sector primario, permitiendo el uso turístico en suelo rústico; por tanto, esta normativa pretende la instauración de un modelo de desarrollo sostenible propio, así como de desarrollo turístico llevándolo a cabo mediante la realización en suelo rústico de unidades aisladas de explotación turística integradas en el medio y respetando el paisaje agrario.

V

Observaciones al Proyecto de Ley.

Examinado el contenido del PL, resultan pertinentes las siguientes consideraciones a su contenido:

A) Observación general sobre la seguridad jurídica y claridad del texto del Proyecto de Ley.

1. Tal y como este Consejo Consultivo se ha manifestado con anterioridad, y constituye nuestra doctrina, por todos nuestro Dictamen 352/2020, de 24 de septiembre, *«es preciso advertir que la técnica normativa está al servicio de la calidad de las normas y esta redundante en la seguridad jurídica, principio este último, consagrado en el art. 9.3 CE conforme al cual “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras*

no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”».

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

En la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, dice el TC: *«Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica, que ésta viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad».* *«Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa».*

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

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

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

Expuesta así la doctrina del TC, recogida por este Consejo Consultivo, se advierte que el texto del Proyecto de Ley sometido a dictamen contiene un buen número de conceptos y expresiones poco claras y, en ocasiones, realmente confusas, que -sin duda- pudieran provocar dudas a la hora de que los ciudadanos, y los operadores jurídicos, sepan a qué atenerse; y, en ese caso, comprometer la seguridad jurídica de la norma.

Nos referimos, sin perjuicio de que se recojan detalladamente en las correspondientes observaciones al articulado, a expresiones como *«actividades que,*

con independencia de su régimen jurídico, se desarrollen en el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias» (art. 2); referirse a «Otros instrumentos de desarrollo», sin especificar más (art. 14.2.d); establecer que la Estrategia Canaria de Acción Climática tiene por objeto establecer a largo plazo «la contribución de Canarias a la senda de cumplimiento» de los compromisos en materia de acción climática (art. 15.2); el disponer que la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática contendrá «propuestas» de acción y, por lo tanto provocar la duda de si se refiere sólo a propuestas o a auténticas medidas de obligado cumplimiento (art. 16.3.b); o «tener en cuenta», que se utiliza en un gran número de artículos.

Todas ellas, sin duda, carecen de la claridad y certeza exigible a los efectos de no comprometer la seguridad jurídica de la norma, y deben de ser revisadas.

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

El art. 129 de la Ley 39/2015 establece que «la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico (...) para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas». Como ya hemos señalado en varios de nuestros Dictámenes (100/2020, 104/2020 y 7/2021), este precepto no resulta aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, tal como estableció la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7º). «No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello obviamente deben ser tenidos en cuenta» (DCCC 7/2021, citado); tal exigencia apela, en atención al principio de seguridad jurídica, a una lectura del proyecto normativo con la vista puesta en el resto del ordenamiento jurídico, para evitar futuras incoherencias.

En esta misma línea de exigencia se manifiesta el Decreto 15/2016, que para las iniciativas legislativas del Gobierno de Canarias exige incorporar al expediente los

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

En la lista de evaluación normativa que acompaña al PL apenas se abordan estas cuestiones. En el análisis de la normativa vigente relacionada (apartado segundo, 2) sólo se menciona la comunitaria, sin referencia alguna a la estatal o a la autonómica canaria, y menos aún a la incidencia de la aprobación de la nueva norma en el conjunto del ordenamiento jurídico vigente. Tampoco resulta posible extraer consideración alguna al respecto de las vagas y limitadísimas referencias de los números 4 y 5 del apartado segundo. Se afirma en ellos que «la iniciativa se plantea como clave de bóveda de un ordenamiento jurídico autonómico integrado siempre por la variante climática»; pero en absoluto se aclara cómo se enganchará esta iniciativa, calificada con referencia a tal esencial pieza arquitectónica, con el conjunto que forma el vigente sistema jurídico de la ordenación territorial y ambiental de Canarias.

En esta fase del procedimiento legislativo corresponde a la función consultiva ponderar esta importante dimensión de la innovación normativa, diagnosticando la eventual manifestación de disfunciones en el proyecto que se le somete a dictamen, y destacando las posibilidades del marco legal preexistente para dar acogida a las pretensiones innovadoras del legislador. A esta cuestión volveremos más adelante, en las observaciones a los arts. 14 a 21 del PL, relativos a la planificación de la acción climática y su relación con el resto del sistema de planeamiento de Canarias.

3. Asimismo, y con carácter general, se hace necesario una revisión gramatical y de sintaxis global del texto, con la finalidad de que el mismo sea lo suficientemente claro y preciso para no comprometer el principio de seguridad jurídica al que venimos refiriéndonos en esta observación de carácter general.

Se hace necesario detectar y corregir erratas, mejorar la puntuación o redacción de algunos apartados, así como el uso de términos y formas verbales. En las observaciones concretas a cada artículo se mencionan los supuestos más relevantes.

B) A la Exposición de Motivos.

En el apartado III de la Exposición de Motivos se indica que «Las dos disposiciones derogatorias suprimen el art. 25 del Observatorio del Paisaje de la Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y llevan a cabo la acostumbrada disposición de la derogación de cualquier disposición legal o reglamentaria que se oponga a lo dispuesto en la Ley».

Procedería completar esta referencia, pues la Disposición derogatoria segunda también deroga el Decreto 35/2019, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje.

Además, sería conveniente, para la mejor comprensión del texto y del contenido de la norma -Decreto 15/2016, norma Decimonovena- al menos una breve justificación de los motivos de supresión del citado Observatorio del Paisaje.

Por último, y tal y como se dirá más adelante, los textos normativos deben tener una única disposición derogatoria, por lo que esta disposición se debe integrar en la anterior como un primer apartado, quedándose la cláusula general como cierre de la misma.

C) Al articulado.

- Al Artículo 1. Objeto.

El título del PL es *'Proyecto de Ley Canaria de Cambio Climático y Transición Energética'*. Sin embargo, en este artículo 1, en el que se delimita su objeto, se hace referencia -exclusivamente- al cambio climático, a la neutralidad del carbono y a la reducción de gases de efecto invernadero. Resulta conveniente, al delimitar el objeto de la PL, también referirse expresamente a la 'transición energética' aunque, evidentemente, es necesaria a fin de reducir los gases de efecto invernadero.

- Al artículo 2. Ámbito de aplicación.

Dispone este precepto: *«Esta Ley, y las medidas adoptadas en su desarrollo y para su ejecución, son de aplicación a todas las personas, sean del sector público o privado, y a las actividades que, con independencia de su régimen jurídico, se desarrollen en el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias».*

Por lo tanto, parece estar estableciendo un triple ámbito de aplicación: uno subjetivo, «*todas las personas, sean del sector público o privado*»; otro sectorial, «*las actividades que, con independencia de su régimen jurídico, (...)*»; y, por último, otro territorial, «*(...) que se desarrollen en el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias*».

Pero la redacción dada pudiera comprometer la necesaria seguridad jurídica de la norma, sobre todo respecto a los ámbitos de aplicación subjetivo y sectorial.

En primer lugar, en cuanto a «*las personas del sector público*», a lo largo del texto se utilizan distintas expresiones como Administraciones Públicas, Administraciones Públicas canarias, Administraciones Públicas de Canarias, Administraciones Públicas de la CA de Canarias, así como referencias a su sector público o a los entes de su sector público (unas veces en mayúsculas y otras en minúsculas). Por ello, y dada la generalidad de administraciones a las que vincula la ley, se debe precisar en cada caso a quién se refiere, si solo a la Administración autonómica, si también a las territoriales o corporativas (islas, municipios, universidades, colegios profesionales, etc.), o a todas, sin distinción, y no siempre se hace con precisión.

Y, en segundo lugar, otra cuestión que puede comprometer la seguridad jurídica de la norma es la referencia a «*las actividades que, con independencia de su régimen jurídico, se desarrollen en el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias*». Parece evidente que serán aquellas actividades desarrolladas en la propia Ley, pero la expresión «*con independencia de su régimen jurídico*» no permite ni siquiera comprender a qué se refiere el precepto.

Respecto al ámbito espacial, este no puede ser otro que el definido en el art. 4 EAC, y al que también se refieren los arts. 26.2 y 153.1.d) y h) EAC.

- Al artículo 5. Responsabilidad y colaboración en la acción climática.

En el apartado 2, la referencia a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias debe ser sustituida por «*el Gobierno de Canarias*», que es el órgano estatutario que tiene encomendada la dirección política de la Comunidad Autónoma de Canarias y de su Administración, así como las funciones ejecutivas y administrativas y la potestad reglamentaria (art. 50 EAC), por lo que es quien debe impulsar la reducción de emisiones en el ámbito de todas las Administraciones

Públicas y el sector público del Archipiélago e incentivarla en todos los sectores de la actividad económica.

- Al artículo 10. La Comisión Interdepartamental de Acción Climática.

En el apartado 1 de este artículo se dispone que la Comisión Interdepartamental de Acción Climática, estará adscrita a la Consejería con competencia *«en materia de cambio climático»*; y en el art. 11.1. se crea la Agencia Canaria de Cambio Climático, adscrita a la Consejería responsable *«en materia de acción climática»*. Siendo evidente que se trata de la misma consejería, se considera oportuno unificar los términos empleados, que bien podría ser *«en materia de cambio climático»*, que es la expresión utilizada en el resto de la norma (v.g. Disposiciones Transitorias tercera y cuarta).

- Al Artículo 11. La Agencia Canaria de Acción Climática.

En el último párrafo del apartado 1 se dispone: *«Su organización y funcionamiento se desarrollará por medio de una norma de categoría reglamentaria»*. Pues bien, en el sistema de fuentes, a los distintos escalones que ocupan sus normas no se les denomina categorías, sino rangos, por lo que la referencia a la norma que regule la organización y funcionamiento de la Agencia debería hacerse a una *«norma de rango reglamentario»* o directamente una *«norma reglamentaria»*, y no a una norma de *«categoría»* reglamentaria. Este error en la denominación de la norma deberá corregirse en los distintos artículos de la PL en la que se utiliza el término *«categoría»*.

En el apartado 2, la referencia a que la dirección ejecutiva será nombrada por el Gobierno de Canarias debe ser completada con que también será cesada, a no ser que se quiera que sea inamovible durante su mandato, en cuyo caso se debe expresar ese carácter inamovible del cargo y establecer la duración del mandato.

En el apartado 3 parece más adecuado a su contenido, al objeto de una mayor seguridad jurídica, sustituir la expresión *«La Agencia articulará (...)»*, por la de *«La Agencia coordinará (...)»*.

En el apartado 4 se detallan las funciones de la Agencia utilizando indistintamente la forma verbal o sustantiva de la función. En los casos en que se utiliza la forma sustantiva, parece conveniente -a fin de una mayor claridad- anteponer el artículo que corresponda.

Por último, en la letra m) del mismo apartado se establece la función de *«hacer auditorías que garanticen el cumplimiento»* de las obligaciones que se recogen en el

apartado anterior. Una 'auditoría', en sí misma, no puede garantizar el cumplimiento de ninguna obligación. Lo que sí puede hacer, y así debiera recogerse, es permitir verificar el cumplimiento o no de una obligación.

- Al artículo 12. Funciones de los Cabildos Insulares.

En el punto 3 de este artículo se atribuye a los Cabildos Insulares la función de *«subrogarse en la competencia municipal para la elaboración y tramitación de los planes municipales de acción climática»*.

Ni en el Estatuto de Autonomía ni en la legislación aplicable (ni en ley de Cabildos, ni en la de Municipios de Canarias, ni en la básica estatal) se prevé la posibilidad de que los Cabildos puedan subrogarse en la competencia municipal para la elaboración y tramitación de los planes municipales de acción climática.

Por lo tanto, debe ser la propia ley, es decir, este Proyecto de Ley del Cambio Climático, y las normas reglamentarias que la desarrollen, las que dispongan los requisitos y condiciones para que pueda producirse esa subrogación, tal y como sucede en la normativa de actividades clasificadas (art. 11.6) *de Ley 7/2011*, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, y arts. 6 y siguientes del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto), o en la del suelo (art. 13 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y 109 y 110 del Decreto 81/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias).

- Al Título II y Capítulo I del Título III.

En estos apartados del PL se regulan los instrumentos de planificación en materia de acción climática, así como la *«perspectiva climática»* en los diversos instrumentos de ordenación que integran el sistema de planeamiento de Canarias.

Pues bien, sin perjuicio de particulares observaciones que enseguida se formularán a singulares artículos, procede de entrada plantearse la cuestión de la futura conexión de la regulación proyectada con la vigente legislación en la materia, especialmente con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El análisis jurídico del PL, a juicio de este Consejo Consultivo, debe alcanzar a diagnosticar los efectos que se producirán en el conjunto del ordenamiento jurídico al día siguiente de la publicación de la nueva Ley. Uno de tales efectos es el del

posicionamiento jerárquico de las nuevas figuras de planificación en materia climática respecto de los diversos tipos de instrumentos de ordenación integrantes del sistema de planeamiento según la legislación vigente, especialmente la Ley 4/2017.

Descartados los instrumentos de ordenación de ámbito infraregional, por su inferior rango normativo, debemos plantearnos la comparación entre tales planes climáticos creados por el PL y los ya existentes instrumentos de ordenación cuyo ámbito se extiende a todo el territorio de Canarias.

La Ley 4/2017 considera de nivel regional las normas técnicas de planeamiento urbanístico, los proyectos de interés autonómico y las directrices de ordenación. Todos ellos se aprueban por un decreto del Gobierno de Canarias.

Las normas técnicas de planeamiento urbanístico, si bien la Ley (art. 141.3 de la Ley 4/2017) les reconoce rango superior, tienen un ámbito material restringido (el urbanismo, y no incluyen las cuestiones de ordenación territorial o las ambientales); si bien se les califica legalmente como instrumentos de ordenación no ordenan propiamente, y tienen una naturaleza reglamentaria, estableciendo estándares para los planes urbanísticos. No parece que este tipo de normas vayan a ser interferidas especialmente por la aprobación de las nuevas figuras de planeamiento climático.

Los proyectos de interés autonómico son instrumentos de ordenación al servicio de actuaciones territoriales estratégicas, *«ante necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes»*, *«para la inmediata ejecución»* de concretos proyectos (art. 123 de la Ley 4/2017). Aunque de carácter autonómico, están referidas a determinadas infraestructuras o actuaciones. Tampoco resulta previsible que el establecimiento de las nuevas figuras de planeamiento climático vaya a entrecruzarse en su aplicación y desarrollo con este tipo de instrumentos de ámbito autonómico.

Las Directrices de Ordenación (art. 87 de la Ley 4/2017) sí ofrecen gran similitud con la Estrategia Canaria de Acción Climática (ECAC) regulada por el art. 15 PL. En cuanto a la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática, que tiene naturaleza de instrumento regional socioeconómico para la adaptación al modelo climático fijado por la ECAC, no manifiesta similitud con las Directrices de Ordenación; pero su creación, al depender jerárquicamente de la ECAC, no parece que vaya a plantear problemas con las figuras de planeamiento vigentes. También los restantes tipos de planeamiento que crea el PL, tanto los de ámbito autonómico (arts.

16, 17 y 18) como los insulares y municipales (art. 19 PL), mantienen una clara dependencia jerárquica de la ECAC (art. 15.1 PL).

La ECAC es el *instrumento marco* de planificación regional de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia climática. Por su parte, las Directrices de Ordenación «*constituyen el instrumento de ordenación territorial estratégica del Gobierno de Canarias, siendo marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación*» (art. 87.1 de la Ley 4/2017). La naturaleza de sus determinaciones es también similar: la ECAC fijará objetivos, y establecerá la coordinación sobre otros instrumentos para alcanzarlos (art. 15 PL), y señalará directrices (art. 18.2 PL); las Directrices de Ordenación, por su parte, podrán fijar objetivos y estándares, articular actuaciones, definir criterios, o establecer estrategias.

El legislador del PL deberá tomar nota de estas coincidencias, y habrá de valorar la probable aparición de duplicidades e incluso contradicciones. La iniciativa legislativa que se dictamina no aclara la prelación o identidad jerárquica entre las Directrices de Ordenación y la ECAC, lo que habrá de ser expresamente resuelto. Tal cometido podrá abocar a considerar, y señalarlo expresamente en el PL, que la ECAC se identifica con el instrumento de ordenación regulado en el art. 87 de la Ley 4/2017, o que es una figura distinta. En este último caso, habrá de regularse su posicionamiento jerárquico en el conjunto del sistema de planeamiento de Canarias.

El esclarecimiento de las anteriores cuestiones permitirá, por lo demás, la adecuada interpretación de los arts. 21 a 22 del PL.

- Al artículo 14. Instrumentos de planificación.

En el apartado 2 de este artículo, al enumerar los instrumentos de desarrollo de la Estrategia Canaria de Acción Climática, se recoge de forma genérica: «*d) Otros instrumentos de desarrollo*».

Pues bien, a fin de no afectar a la necesaria seguridad jurídica de la norma, debe concretarse cuáles son esos otros instrumentos, o bien suprimirse este apartado.

- Al artículo 15. Estrategia Canaria de Acción Climática.

La redacción del apartado 2, al disponer que dicha Estrategia tiene por objeto establecer a largo plazo «*la contribución de Canarias a la senda de cumplimiento*» de los compromisos en materia de acción climática, resulta demasiado vaga e imprecisa. Si a lo que se refiere es establecer «*un conjunto de medidas*» en la que se concreta

la contribución de Canarias al cumplimiento de los compromisos en materia de acción climática, debería decirse así.

Igual de vaga e imprecisa resulta la redacción del último inciso, cuando se dice que la Estrategia tiene *«por finalidad establecer la coordinación del conjunto de planes, programas y políticas sectoriales en orden a la consecución de los objetivos de la presente Ley»*, pues no permite saber en que consiste tal coordinación o, siquiera, el procedimiento para alcanzarla.

En el apartado 4 se establece que la Estrategia tendrá una vigencia de veinte años, pero será revisada, como máximo cada diez años, para actualizar los escenarios y objetivos. Se estima necesario, además de determinar si estos plazos comienzan en el momento de aprobación de la Estrategia, o en el de su publicación, contemplar la eventualidad de que no se revise, fijando alguna consecuencia, o que pueda ser prorrogada su vigencia en caso de que no se apruebe otra Estrategia.

- Al artículo 16. Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática.

Mientras respecto a la 'Estrategia Canaria de Acción Climática' (art. 15. 6) se establece que sus determinaciones serán de obligado cumplimiento *«una vez publicadas en el Boletín Oficial de Canarias»*, en el apartado 6 de este art. 16, Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática, se establece -por el contrario- que sus determinaciones serán de obligado cumplimiento *«una vez aprobadas»*, y no una vez publicadas, lo cual resulta no conforme a derecho. Lo mismo ocurre respecto al Plan Canario de Acción Climática (17.8), al Plan de Transición Energética de Canarias (art. 18.7) y a los Planes Insulares y Municipales de Acción para el Clima y la Energía (art. 19.6).

- Al artículo 17. El Plan Canario de Acción Climática.

En el apartado 3 de este artículo se dispone que el Plan Canario de Acción Climática se dividirá *«en una parte informativa y de diagnóstico, y otra propositiva»*. Sin embargo, en el apartado 8 se manifiesta que, una vez aprobado el Plan, sus determinaciones serán de obligado cumplimiento, lo cual resulta contradictorio pues una *«propuesta»* no puede ser jurídicamente obligatoria.

Por otra parte, al igual que en el art. 15.6 para la Estrategia Canaria de Acción Climática, en el apartado 6 de este artículo se establece para este Plan una vigencia de diez años, que será revisada, como máximo cada cinco años, a fin de actualizar escenarios y objetivos. Tal y como manifestamos en la observación a dicho artículo, se estima necesario, además de determinar si estos plazos comienzan en el momento

de aprobación del Plan, o en el de su publicación, contemplar la eventualidad de que no se revise, fijando alguna consecuencia, o que pueda ser prorrogada su vigencia en caso de que no se apruebe otro Plan Canario de Acción Climática.

Esta misma situación, y procede reiterar la misma observación, se repite en el art. 18.5 (Plan de Transición Energética de Canarias), y en el art. 19.7 (Planes Insulares y Municipales de Acción para el Clima y Energía).

- Al artículo 18. Plan de Transición Energética de Canarias.

En el apartado 3 se establece que las instalaciones de energía renovables se localizarán *«conforme a las previsiones que al respecto se prevean en el Plan de Transición Energética de Canarias»*. Se hace necesario aclarar si en dicho Plan se van a fijar las localizaciones o, por el contrario, exclusivamente se van a establecer los criterios para su localización.

Además, este artículo contiene algunas expresiones que, por demasiado generales o imprecisas, pudieran comprometer la claridad y seguridad jurídica de la norma.

Así, en el apartado 4. b) se dice: *«Tener en cuenta en todo caso la senda de reducción de emisiones que establezca la normativa básica estatal»*. Además de que, siempre y en todo caso, la normativa básica es de obligado cumplimiento, las expresiones *‘tener en cuenta’* y *‘senda de reducción de emisiones’* deberían ser clarificadas.

Lo mismo puede decirse del apartado 4. c), cuando dispone *«tener en cuenta»* el conocimiento científico y el estado de la técnica; *«la política energética»*, sin especificar por quien se determina o establece; *«los impactos en los distintos sectores»*, sin concretar de que tipo; *«la afección a las circunstancias de competitividad»* y *«cualesquiera variables que resulten relevantes a tales efectos»*.

También resulta confusa la expresión *«senda de implantación»*, que se vuelve a utilizar en el apartado 4.d).

- Al artículo 19. Planes Insulares y Municipales de Acción para el Clima y la Energía.

En este artículo debería especificarse la relación de estos Planes, que -además- deben incluir un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, con los Planes Insulares de Ordenación y con los Planes Generales de Ordenación Urbana.

- Al artículo 20. Perspectiva climática en los instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial, urbanística y sectorial.

En su apartado 3 se dispone que los instrumentos de ordenación ambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de ámbito municipal o superior, regulados por la normativa canaria en la materia, *«tendrán en cuenta los aspectos»* relacionados con los efectos del cambio climático y las causas que lo motivan. La imprecisión de estas expresiones, como se ha dicho compromete la seguridad jurídica, pues no se especifica a que «aspectos» o en que instrumento se encuentran éstos recogidos.

Además, sería necesario establecer un plazo de adaptación a esos «aspectos», de los citados instrumentos de ordenación.

Por último, y aunque -como se ha dicho- el texto es impreciso, parece condicionar (*«tendrán en cuenta»*) el contenido de los instrumentos de ordenación regulados en la ya citada Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Si ello fuera así, habría que proceder a la modificación normativa que se pretenda mediante la correspondiente disposición final.

En el apartado 4, y para los instrumentos de ordenación territorial de ámbito territorial inferior al municipio, se introduce un mandato al legislador futuro, o una previsión de su intervención, carente de validez jurídica. Pero más allá de ello, el texto de este apartado supone además un reconocimiento de la necesidad de precisar, por impreciso, el contenido y alcance de las limitaciones que estos planes climáticos introducen (*«los contenidos mínimos que deberán tenerse en cuenta, para garantizar la perspectiva climática en su elaboración y desarrollo»*). Si el legislador de 2021 quiere que tales contenidos mínimos se determinen por la *«Ley que desarrolle las competencias autonómicas en materia de suelo, ordenación del territorio, urbanismo y espacios naturales protegidos»*, puede introducir desde ahora una DA que modifique esa Ley (previsiblemente la hoy vigente Ley 4/2017) pues, tal y como dispone la Norma Vigésimocuarta del Decreto 15/20165, este contenido es más propio de una disposición adicional.

- Al artículo 21. Modificación del modelo territorial y urbanístico.

En este artículo se utiliza el término *«propuestas de ordenación»* que, al ser una *«propuesta»*, al menos conceptualmente parece dejar abierta la posibilidad de que

puedan ser cumplidas o no. Los instrumentos de ordenación no «proponen», sino que obligan.

En la letra d) del apartado 3, la expresión «*tomar en consideración*» también resulta demasiado amplia, general e imprecisa.

- Al artículo 24. Disposiciones generales de contratación.

En el apartado 2 de este artículo se recoge la obligación de incluir, en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares, los criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución. Sin embargo, en el último inciso, al disponer que «no obstante, los pliegos podrán justificar motivadamente la no inclusión de estos criterios», parece estar permitiendo la posibilidad de no incluirlos y, además, de no justificar su no inclusión; lo cual, sin duda, provoca confusión e inseguridad.

- Al artículo 29. Origen renovable del consumo eléctrico.

El apartado 2 dispone que las Administraciones Públicas de Canarias y los entes del sector público preverán la sustitución progresiva de los equipamientos ubicados en edificios de uso público que utilicen energías fósiles por otros que funcionen con energías de origen renovable, pero no establece plazo ni para iniciar la sustitución de esos equipamientos, ni para que deban estar totalmente sustituidos. Ello es especialmente importante para poder aplicar el régimen sancionador.

- Al artículo 30. Rendimiento energético de productos, servicios y edificios a adquirir por las Administraciones Públicas.

En el apartado 1 se dispone que las Administraciones Públicas de Canarias y su sector público solamente podrán adquirir productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético; lo cual constituye una obligación. Sin embargo, en el apartado 4, al disponer que «*reglamentariamente, se podrán establecer los requisitos de eficiencia energética para la adquisición de productos, servicios y edificios (...)*», parece dejar de ser una obligación, y constituir sólo una posibilidad.

- Al artículo 32. Compensación de emisiones difusas.

Este artículo atribuye a «*la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*» la competencia para establecer mecanismos de compensación de emisiones para aquellas empresas no sujetas al régimen de comercio de emisiones mediante la participación o aportación a proyectos de absorción de CO₂. Como quiera

que, en cualquier caso, se trataría de un ejercicio de la potestad reglamentaria, la competencia le correspondería al Gobierno de Canarias (art. 50 EAC, 32 Ley 1/1983 y DF 5.ª de este PL).

- Al artículo 33. Registro Canario de la Huella de Carbono.

En su apartado 1 se dispone que *«Reglamentariamente, se determinarán las funciones, la organización y funcionamiento del Registro, que deberán tener en cuenta el registro estatal»*. Si lo que se pretende determinar es que el reglamento que desarrolle este Registro Canario debe respetar la normativa básica estatal, debe decirse así.

- Al Capítulo IV del Título III.

El Decreto 15/2016, en su norma Vigésimoprimera.3, relativa a sistemática y división de las normas, dispone que la parte dispositiva, excluyendo la parte final y los anexos, se podrá dividir en libros, títulos, capítulos, y que los artículos, los capítulos podrán dividirse en secciones y estas en artículos o bien directamente en artículos. Ello significa que no puede haber capítulos en los que unas partes se dividan en secciones y otras no.

El art. 34 de este Capítulo IV no está contenido en una sección, que empiezan en el siguiente, por lo que se debe crear una sección -debiendo estar titulada-, que contenga ese art. 34, y cambiar la numeración de las posteriores.

- Al artículo 34. Actuación en materia energética.

En los apartados 2 y 3, en vez de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias debe decir Gobierno de Canarias, que es quien puede impulsar y promover la coordinación con el Estado y los entes locales canarios (arts. 50, 73 y 192 EAC).

El apartado 4 dispone que el Plan de Transición Energética de Canarias promoverá el desarrollo de un modelo energético sostenible, basado en la eficiencia energética y las energías renovables, identificando las acciones que contribuirán a la descarbonización de la economía en el horizonte de 2040. Sin embargo, al regularse el citado Plan en el artículo 18 se establece, en su apartado 5, que el Plan tendrá una vigencia de diez años, por lo que no alcanza al 2040. Si el «horizonte de 2040» es un objetivo al margen de las acciones recogidas en el Plan en sus diez años de vigencia, deberá clarificarse al objeto de no crear confusiones innecesarias.

- **Al artículo 43. Adecuación de las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.**

En el apartado 1 se vuelve a utilizar la expresión *«tener en cuenta»*, cuya imprecisión puede afectar a la seguridad jurídica, por lo que se debe sustituir por el verbo *«prever»*, u otro similar.

En el apartado 2, se debe sustituir la mención a la CAC por 'el Gobierno de Canarias' que, siendo el órgano ejecutivo de la CAC, es el legitimado para emitir el informe preceptivo y es quien, por tanto, puede velar por que los planes de desarrollo de las redes de transporte y distribución favorezcan la integración de la energía renovable en sus redes.

El apartado 2 también utiliza la expresión *«tener en cuenta»*, cuya imprecisión puede afectar a la seguridad jurídica, por lo que, en ese contexto, se debe sustituir por el verbo respetar, u otro similar.

- **Al artículo 46. Medidas en relación con el transporte y la movilidad sostenible.**

El apartado 1 de este artículo recoge las acciones a promover, de manera especial, por las Administraciones Públicas de Canarias. Sin embargo, la letra h) se refiere a indicadores, vulnerabilidad de las infraestructuras y objetivos, no a acciones a promover. Es por ello que el contenido de esta letra h) debería constituir un apartado independiente.

- **Al artículo 47. Movilidad sostenible en los grandes centros generadores de movilidad.**

El apartado 4 dispone que *«(l)os planes de movilidad sostenible deberán determinar el calendario para la implantación de forma obligatoria de puntos de recarga para las plazas de aparcamiento que gestionen los grandes centros generadores de movilidad»*.

Sin embargo, el apartado 10 del art. 15 de la ley básica estatal 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética establece que el Código Técnico de la Edificación establecerá obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes, y que, sin perjuicio de lo anterior, antes del 1 de enero de 2023, todos los edificios de uso distinto al residencial privado que cuenten con una zona de uso aparcamiento con más de veinte plazas, ya sea en el interior o en un espacio exterior adscrito, deberán cumplir la exigencia relativa a las dotaciones

mínimas para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos que establezca el Código Técnico de la Edificación, y que reglamentariamente se regularán las obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en aparcamientos no integrados en edificaciones, de lo que se sigue que los Planes de movilidad sostenible aprobados al amparo de este PL deberán respetar las fechas contenidas en la normativa básica estatal a la hora de determinar el calendario para la implantación de forma obligatoria de puntos de recarga para las plazas de vehículos eléctricos en todo tipo de aparcamientos, sea dentro de edificaciones o fuera de ellas.

- Al artículo 53. Transporte marítimo y puertos.

En los apartados 2 y 4, la mención a la Comunidad Autónoma de Canarias debe sustituirse por la de El Gobierno de Canarias, que es su órgano ejecutivo y quien dirige la Administración.

En el apartado 4, la referencia a los decretos es deficiente técnicamente, pues estos pueden contener tanto normas como actos, por lo que se debe sustituir por «*la normativa*».

Por último, el apartado 5 debe concretar que la entrada de barcos debe ser en los puertos de titularidad autonómica, así como la concreta información que se recabará y quién habrá de facilitarla.

- Al artículo 54. Análisis de impacto de las actividades.

En el apartado 1 se establece el contenido que, en el marco de la evaluación ambiental estratégica de planes y en el marco de la evaluación ambiental de impacto ambiental, respecto a las más diversas actividades y ámbitos; y, entre ellos, a los proyectos de nuevas infraestructuras de puertos y aeropuertos.

Si bien resulta evidente que el contenido de este apartado se refiere exclusivamente a competencias propias de la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto de Autonomía, sería conveniente su delimitación de forma similar a lo establecido en los apartados 1, 2 y 3 del art. 53, anterior, respecto al transporte marítimo y puertos.

- Al Capítulo VI del Título III.

Al igual que se dijo en el Capítulo IV, el Decreto 15/2016, en su norma Vigésimoprimera.3, relativa a sistemática y división de las normas, dispone que la parte dispositiva, excluyendo la parte final y los anexos, se podrá dividir en libros,

títulos, capítulos, y que los artículos, los capítulos podrán dividirse en secciones y estas en artículos o bien directamente en artículos. Ello significa que no puede haber capítulo en los que parte se dividan en secciones y partes no.

El art. 54 de este Capítulo IV no está contenido en una sección, que empiezan en el siguiente, por lo que se debe crear una sección -debiendo estar titulada-, que contenga ese art. 54, y cambiar la numeración de las posteriores.

- Artículo 55. Turismo.

En el apartado 1 se establece que «*se formularán y ejecutarán políticas de:*» y, a continuación, se enumeran esas políticas anteponiendo el correspondiente artículo. Para que gramaticalmente haya plena concordancia, habrá que o bien suprimir el «*de*», o bien suprimir los artículos iniciales en cada una de las letras.

- Al artículo 56. Agricultura y ganadería.

En el apartado 1 se vuelve a utilizar la expresión «*tendrán en cuenta*» que, como se ya se ha dicho, resulta impreciso.

- Al artículo 59. Industria y comercio.

En el apartado 3, parece faltar la preposición «*que*» entre «*comercio*» y «*se*».

- Al artículo 60. Recursos hídricos.

En las letras a) y b) del apartado 2 hay errores tanto de sintaxis como en el uso de las comas que pueden afectar a su comprensión.

Por un lado, en la letra a) parece sobrar la coma tras el verbo 'conseguir'; y por otro, las letras f), g) y h) deberían empezar con el verbo en infinitivo, para que concuerden con comienzo del apartado, «*tendrán que:*», así como con el resto de letras en que se subdivide el apartado.

Lo dispuesto en la letra k) no supone un mandato sobre el contenido de los Planes Hidrológicos, a que se refiere todo el apartado 2. Por ello debe convertirse en un apartado independiente, y no una letra del apartado 2.

- Al artículo 61. Litoral.

En el apartado 2 se atribuye a «*las administraciones competentes*» el establecimiento de las medidas de adaptación específicas que sean necesarias para la reducción de riesgos sobre el litoral. Sin embargo, son los distintos instrumentos, la Estrategia Canaria de Acción Climática, a la que expresamente se cita en este

apartado, la Estrategia Canaria de Transición Justa y Justicia Climática y el Plan Canario de Acción Climática, quienes, según los art. 15, 16 y 17 del PL, han de contener esas medidas.

- Al artículo 62. Calidad del cielo y alumbrado público.

Dispone este precepto que las Administraciones Públicas de Canarias implantarán una red de alumbrado público que, de acuerdo con la legislación aplicable, minimice el consumo eléctrico y contribuya a la protección del cielo, conforme se determina en la Ley 31/1988, de 31 de octubre, sobre Protección de la Calidad Astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias o norma que la sustituya.

Sin embargo, la CA tiene competencias en la materia, sin necesidad de someterse a la Ley 31/1988, que ni siquiera se identifica como básica, ni regula al completo la materia.

Así, la calidad del cielo es una submateria englobable en la de medio ambiente esta materia, circunstancia que viene corroborada por Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, cuya Disposición final sexta que se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

A su vez, el art. 153.1 EAC dispone, en su letra i), que la CAC es competente, en el marco de la legislación básica estatal, para la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la Administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.

La Ley básica estatal 34/2007, antes referida, en su Disposición adicional cuarta, sobre contaminación lumínica, dispone que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán la prevención y reducción de la contaminación lumínica, con la finalidad de conseguir los siguientes objetivos:

a) Promover un uso eficiente del alumbrado exterior, sin menoscabo de la seguridad que debe proporcionar a los peatones, los vehículos y las propiedades.

b) Preservar al máximo posible las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la fauna, la flora y los ecosistemas en general.

c) Prevenir, minimizar y corregir los efectos de la contaminación lumínica en el cielo nocturno, y, en particular en el entorno de los observatorios astronómicos que trabajan dentro del espectro visible.

d) Reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente en entornos naturales e interior de edificios.

En suma, la CAC tiene competencia para regular esta materia y no sujetarse sin más a la Ley 31/1988.

- Al artículo 67. Atención de emergencias y protección civil.

El apartado 1 hace referencia a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias cuando debe referirse al Gobierno de Canarias, que es quien dirige a su Administración y ostenta los instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación.

En el apartado 2 se echa en falta un plazo para incluir en los planes de emergencia y de protección civil vigentes las modificaciones que procedan como consecuencia del incremento de la intensidad y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos -letra a)-, y para aprobar los planes de contingencia precisos para que el Centro de Atención de Emergencias de Canarias y los servicios esenciales de atención de emergencias puedan responder a los riesgos derivados del cambio climático -letra b)-.

- Al artículo 69. Evaluación del grado de cumplimiento de la Ley y del logro de los objetivos previstos.

Este precepto dispone que el Gobierno de Canarias remitirá al Parlamento, cada dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, una memoria explicativa del grado de cumplimiento de los objetivos previstos en esta Ley, así como de los efectos observables en los balances de mitigación y adaptación al cambio climático de Canarias, basados en los escenarios de la estrategia de acción climática.

Sin embargo, el Reglamento del Parlamento de Canarias prevé, por una parte, en su arts. 188 y ss., que el Gobierno puede remitir al Parlamento una comunicación para su debate ante el Pleno o en comisión, mientras que, por otra, en su art. 191, que se denominan informes lo que por disposición legal se haya de rendir al Parlamento.

Por tanto, se deberá optar entre que lo que se remita al Parlamento sea esa memoria explicativa en forma de comunicación o de informe.

Por último, como acertadamente apunta el Informe del Servicio Jurídico, nos hallamos ante el contenido propio de una disposición adicional: un mandato no relacionado con la producción normativa, sujeto a plazo; por lo que, de acuerdo con la directriz vigesimocuarta, apartado 2, del Decreto 15/2016, procede su reubicación en las disposiciones adicionales.

- Al artículo 73. Enseñanza no universitaria.

En este artículo se establecen diversas obligaciones a la «administración» de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la acción climática. Pues bien, las referencias a la '*Administración*' en los apartados 1 y 3 deben sustituirse por '*Gobierno de Canarias*' que es el que ostenta la competencia.

- Al artículo 74. Enseñanza universitaria.

El apartado 3 obliga al Gobierno de Canarias a promover la formación continua de «todos los profesionales con incidencia educativa», en todos los ámbitos objeto de regulación en el PL. Debería especificarse que se refiere a los docentes en el ámbito universitario.

- Al artículo 75. Formación y ocupación.

Este artículo solo tiene un apartado, por lo que no debe ser numerado como «1», tal y como dispone la Norma Vigésimosegunda, apartado 4, del Decreto 15/2016.

- Al artículo 76. Promoción de Investigación, Desarrollo e Innovación y Competitividad.

En el apartado 1 se utiliza por primera vez el término «*poderes públicos*», cuando esta expresión es omnicomprensiva de todos los órganos del Estado o de las CCAA, cuando en realidad quiere referirse a las Administraciones Públicas.

En el apartado 4, cuando se dice «*Los departamentos autonómicos competentes (...)*», debería precisarse el ámbito o materias en las que debieran ser competentes.

El último inciso del apartado 6, en el que se explica la razón del precepto, es propio de la Exposición de Motivos, y no de una disposición.

- Al Capítulo I del Título V. Órganos sancionadores.

Este capítulo, por su contenido, debería denominarse disposiciones comunes y regular, además de los órganos competentes para instruir y resolver, qué

procedimiento se ha de seguir, las medidas cautelares que se pueden adoptar mientras se tramitan los procedimientos, así como la prescripción de infracciones y sanciones, materias todas ellas que o no se prevén el título o se hacen en un lugar asistemático.

Repárese que el Decreto 15/2016, en su norma Vigésimoprimera, sobre sistemática, dispone que la parte dispositiva responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada, completándolas material y formalmente sin dejar huecos ni lagunas.

Tanto los órganos competentes para instruir y resolver, el procedimiento que se ha de seguir, las medidas cautelares que se pueden adoptar mientras se tramitan los procedimientos, como la prescripción de infracciones y sanciones son cuestiones generales del régimen sancionador que deben ir al principio del título.

- Al artículo 77. Competencias sancionadoras.

El apartado 4 establece que *«(el) ejercicio de las funciones previstas en el apartado anterior se llevará a cabo de conformidad con los principios constitucionales y la legislación estatal básica»*. Este apartado resulta innecesario pues, evidentemente, debe ser así, con independencia de que se diga o no.

- Al artículo 82.

Este artículo resulta innecesario, al recoger el principio que excluye la imposición de plano de sanciones administrativas, debiendo tramitarse previamente, como para cualquier acto administrativo, el correspondiente procedimiento administrativo (art. 34.1 de la Ley 39/2015).

- Al artículo 85. Infracciones muy graves.

El apartado uno califica como infracción muy grave el incumplimiento de *«obligaciones específicas»* que se hayan establecido en cualesquiera de los instrumentos de planificación previstos en el Proyecto de Ley, siempre que dicho incumplimiento genere *«un riesgo o daño grave»* a las personas, los bienes o el medio ambiente. Expresiones tan generales, máxime al regular las infracciones muy graves, comprometen -como se ha dicho- la seguridad jurídica de la norma en un ámbito tan necesitado de esa seguridad como es el derecho sancionador.

En el apartado 2, la expresión «previsiones» es un concepto jurídico indeterminado que puede afectar a la seguridad jurídica, máxime cuando se trata de tipificar infracciones. Por ello, debe sustituirse por términos como «mandatos», «obligaciones» o similares.

El apartado 3 tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones que contemplen los planes de eficiencia energética, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente, mientras que el art. 87, apartado 6, tipifica como leve el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y en las normas reglamentarias que la desarrollen en relación con los certificados de eficiencia energética. Parece coexistir identidad de infracciones calificadas de manera distinta.

En cuanto al apartado 7, su contenido define una infracción que coincide totalmente con el tipo penal descrito en el art. 392 del Código penal. En aplicación del principio jurídico *non bis in idem* procede su eliminación.

Por último, en el apartado 8 también se califica como infracción muy grave la presentación de documentación cuyo contenido, de forma deliberada, «no refleje la realidad o contengan datos falsos». Parece referirse a conductas propias de delitos recogidos en el Código Penal que, si fuera así, no debería recogerse y castigarse en esta Ley, por aplicación -como ya se ha dicho- del principio '*non bis in idem*'.

Es necesario extremar el rigor en el cumplimiento de las exigencias dimanantes del principio de tipicidad de las infracciones administrativas (art. 25.1 CE) a medida que la calificación de las infracciones reviste mayor gravedad. Esta observación resulta pertinente para la mayor parte de las infracciones muy graves contempladas en este precepto, lo que determina la procedencia de efectuar una revisión general del mismo al objeto de precisar con mayor concreción las conductas sancionables.

Este necesario rigor en relación al régimen sancionador ha sido analizado en otras ocasiones por este Consejo Consultivo. Así, en nuestro Dictamen 395/2021, de 27 de julio de 2021, sobre la Proposición de Ley de Bienestar y Protección Animal, ya decíamos:

«En este sentido, se ha de advertir que el art. 27.2 de la Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que "Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley", consagrando de esta forma no sólo el principio de tipicidad, sino también un principio de taxatividad. El principio de taxatividad supone, una garantía referente a la necesidad de una predeterminación normativa suficiente de las conductas y sus penas, a través de una

tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora (lex certa). Ello supone, que no tiene por qué estar determinada con precisión una sanción para una infracción de forma exacta, pudiendo otorgar la propia ley unos límites de discrecionalidad a la Administración para graduar la sanción en función de las circunstancias del supuesto en concreto. Ahora bien, lo que la ley limita mediante este principio es que las sanciones tengan unos enunciados amplios o vagos, dependiendo prácticamente de decisiones arbitrarias del intérprete -SSTC, 14/1998, 113/2002, 210/2015-. De la misma manera que ocurre con el principio de tipicidad en las infracciones, las disposiciones legales que vulneren el principio de taxatividad son inconstitucionales -SSTC 187 y 252/2006, 166/2012, 10/2015-. De la expresada forma, se desatienden las exigencias dimanantes del principio constitucional de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 de la Constitución), tal y como han sido concretadas tales exigencias por la jurisprudencia constitucional».

Esta observación es también aplicable respecto a las infracciones graves y leves reguladas en los arts. 86 y 87 siguientes.

- A los artículos 86 y 87.

Las observaciones formuladas, en relación a la necesaria seguridad jurídica del derecho sancionador, formuladas respecto al art. 85 anterior, cabe también formularlas en relación a las infracciones grave e infracciones leves contenidas en estos arts. 86 y 87.

Asimismo, en el art. 86 se califica como 'infracción grave', el incumplimiento de obligaciones específicas cuando incumplimiento «no genere un riesgo o daño grave (...)», lo que, ciertamente, parece una contradicción.

- A los artículos 88 y 89.

Por sistemática debería invertirse el orden de estos preceptos, primero las sanciones y después su graduación, de acuerdo con el Decreto 15/2016, que en su norma Vigésimoprimera, sobre sistemática, dispone que la parte dispositiva responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada.

En el art. 89, en el apartado 1, b), los puntos 2.º y 3.º son tan similares que resulta difícil diferenciar entre ellas. Ocurre lo mismo en el apartado 1, c), cuyo inciso final del punto 2.º parece una reiteración.

Pero, esto aparte, debe también ponderarse si realmente tales sanciones pretenden contemplarse como alternativas a la multa (que se prevé también en este apartado 1, y que por tanto excluiría su aplicación), como parece, lo que no es habitual en el Derecho administrativo sancionador, en la medida en que las sanciones accesorias parecen ser las que después se contemplan en el apartado 2.

En el apartado 2 se debe eliminar el inciso *«además de multa»*, ya que esa no es la única sanción que imponen los apartados precedentes.

En la letra a), debe eliminarse la palabra *«sujeta»*.

El contenido de la letra d) es reiterativo respecto a lo dispuesto en los apartados 1.b) 3.º y 1.c) 2.º.

C) A la parte final.

- A la Disposición adicional segunda. Fiscalidad medioambiental.

El contenido de esta disposición adicional está dirigido a la producción de normas jurídicas, más propio de una disposición final, tal y como se regula en las normas Vigésimocuarta y Vigésimoséptima del Decreto 15/2016.

- A la Disposición transitoria primera.

1. En primer lugar, el contenido de esta disposición es más propio de una disposición adicional que de una disposición transitoria, tal y como se recoge en las normas Vigésimocuarta y Vigésimoquinta del tantas veces citado Decreto 15/2016.

2. Además, en su apartado 1, esta disposición prevé, para el caso de que, cumplido el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de la Estrategia Canaria de Acción Climática, no se hubiera producido la aprobación de los correspondientes Planes Insulares o Municipales de Acción Climática, sean de aplicación las medidas temporales de competencia insular o municipal que el Plan Canario de Acción Climática considere como perentorias a los efectos del cumplimiento en plazo de los objetivos planteados en la Estrategia Canaria de Acción Climática.

Sin embargo, no se prevé en el art. 17 que el Plan Canario de Acción Climática deba prever en su contenido tales medidas, señalando, a tal efecto, la disposición transitoria que comentamos que *«en caso de que el Plan Canario de Acción Climática considere necesario el establecimiento de tales medidas temporales, éste deberá especificarlas en su contenido, de conformidad con lo regulado en el artículo 17»*.

Lo cierto es que para que esta disposición pueda aplicarse convenientemente, deberá establecerse como contenido del Plan Canario de Acción Climática el

establecimiento de unas medidas perentorias de carácter temporal para subvenir estos supuestos.

Con respecto al contenido del apartado 2, en la observación formulada al art. 12.3 del PL, ya se advirtió que ni en el Estatuto de Autonomía ni en la legislación aplicable (ni en ley de Cabildos, ni en la de Municipios de Canarias, ni en la básica estatal) se prevé la posibilidad de que los Cabildos puedan subrogarse en la competencia municipal para la elaboración y tramitación de los planes municipales de acción climática, por lo que debe ser la propia ley, desarrollada por sus normas reglamentarias, las que dispongan los requisitos y condiciones para que pueda producirse esa subrogación, como sucede en la normativa de actividades clasificadas (Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias y Decreto 86/2013, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos), o en la del suelo (art. 13 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y arts. 109 y 110 del Decreto 81/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias).

En cualquier caso, el PL no prevé la subrogación por parte del Gobierno de Canarias en caso de una eventual inactividad de los Cabildos insulares.

- A la Disposición transitoria cuarta.

Prevé esta norma el régimen aplicable hasta la constitución de la Agencia Canaria de Acción Climática, pero ha de objetarse que, si bien, aunque ésta se crea por el art. 11 no se prevé plazo alguno para su constitución.

- A la Disposición derogatoria segunda. Supresión del Observatorio del Paisaje.

De la norma Vigésimosexta del Decreto 15/2016, que establece que las disposiciones derogatorias incluirán únicamente las cláusulas de derogación, recogiendo una relación tanto de las leyes que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación, se deduce que los textos normativos tienen una única disposición derogatoria, por lo que esta disposición se debe integrar en la anterior como un primer apartado, quedándose cláusula general como cierre de la misma.

- A la Disposición final tercera. Sistema de Contabilidad Medioambiental.

Se debe concretar quién debe definir el sistema de contabilidad medioambiental que permita evaluar los efectos de las acciones en términos de mejora de los servicios ambientales y de balance de los recursos naturales de Canarias, procurando mitigar los efectos adversos del cambio climático.

- Disposición final cuarta. Ayudas y Subvenciones.

Es el Gobierno de Canarias, y no «*las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma*», el órgano que tiene atribuida estatutariamente la potestad reglamentaria (art. 50 EAC).

- Disposición final quinta. Habilitación para el desarrollo reglamentario.

Esa habilitación al Gobierno debe incluir una cláusula que permita al titular del departamento competente cumplir con los mandatos normativos que le impone la ley, como son los casos del art. 42, apartados 2 y 3 PL (declarar de utilidad pública los equipos, infraestructuras y sistemas de almacenamiento energéticos o determinar los criterios técnicos y las funcionalidades mínimas de que deberán disponer los sistemas de gestión de las instalaciones de generación renovable, así como los dispositivos de almacenamiento energético asociados); del art. 52.2 (incluir las previsiones necesarias al efecto en su propia planificación energética); o del art. 67.2 (incluir en los planes de emergencia y de protección civil vigentes las modificaciones que procedan como consecuencia del incremento de la intensidad y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, así como aprobar los planes de contingencia precisos para que el Centro de Atención de Emergencias de Canarias y los servicios esenciales de atención de emergencias puedan responder a los riesgos derivados del cambio climático).

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

1. El presente Proyecto de Ley se adecua, con carácter general, a los parámetros constitucionales y estatutarios que le son de aplicación.

2. Se formula reparo por incumplimiento de la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, ante la falta de informe del Consejo Municipal de Canarias, tal y como se recoge el Fundamento II. 3.

3. Sin perjuicio de lo anterior, en el Fundamento V se formulan observaciones de distinta relevancia, siendo de especial consideración tanto la observación general en

relación a la seguridad jurídica y claridad del texto, como las observaciones al régimen sancionador de los arts. 85 y siguientes del Proyecto de Ley.