

ALEGACIONES DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

PRIMERA: Ausencia de análisis y diagnóstico compartido.-

Contradiendo el propio marco legal y reglamentario sobre la formulación de las iniciativas normativas del Gobierno de Canarias, el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias sometido a información pública ha omitido la elaboración compartida de un análisis y diagnóstico de la situación territorial, urbanística, medioambiental y turística de Canarias sobre la que pretende incidir.

El Decreto 20/2012, de 16 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, dispone que como paso previo a la elaboración de dichas iniciativas “se deberá definir el problema detectado que se pretende resolver o la situación que se quiere mejorar, lo que lleva consigo el análisis de las circunstancias de hecho y su reconocimiento jurídico con la descripción de los defectos detectados, una reflexión sobre su causa y la identificación de los sectores afectados”, a cuyos efectos la lista de evaluación de la iniciativa normativa deberá abordar “la descripción de la situación de hecho que motiva la iniciativa, la identificación de los sectores afectados, una estimación del número de personas afectadas”, y precisar “si se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y puede ser compartida por estos”.

El propio Preámbulo del referido Decreto recuerda que “la entrada en vigor de la Ley 5/2010 de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, impone una perspectiva de la actuación gubernamental en un contexto de información, implicación y colaboración de sus destinatarios”, todo lo cual implica que, teniendo en cuenta la enorme trascendencia de la iniciativa normativa de referencia, se han invertido y pervertido los términos de un auténtico proceso previo de participación ciudadana, que debería haber comenzado por componer un análisis y diagnóstico compartido de los problemas o disfunciones que se quiere abordar y se pretende solucionar con dicha iniciativa.

Consta de manera fehaciente que esta exigencia fue explícitamente planteada a los responsables políticos que promueven la iniciativa (y en particular a la titular de esta Consejería), por lo que resulta difícil de entender y aceptar que esta petición no fuera atendida y que, por tanto, nos encontremos ante un diagnóstico unilateralmente formulado, cuyas sesgadas conclusiones condicionan de manera determinante las soluciones que se proponen.

Es por ello que la decisión de someter la iniciativa normativa a un período de información pública, parece deberse más a la existencia de una obligación legal, derivada de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que a la convicción sobre la conveniencia de compartirla con la ciudadanía, y que además se ha optado por cumplir con dicha obligación solo de manera formal y aparente, puesto que lo que dichas disposiciones pretenden es que los proyectos normativos sean sometidos al debate público en una fase suficientemente temprana de su elaboración, como para que exista la posibilidad real y efectiva de influir sobre su contenido, mientras que aquí nos encontramos con una iniciativa prácticamente cerrada, que parte de una visión e intereses definidos de un diagnóstico definido de manera unilateral y sin debate público previo, lo que evidentemente condiciona la propuesta normativa que se formula.

SEGUNDA: Falta de correspondencia entre el diagnóstico y la propuesta normativa.-

Ciertamente, existe una insatisfacción generalizada con el marco legal y su reflejo y concreción en los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales, pero no existe coincidencia sobre los factores y las causas que la generan.

Así, mientras determinados sectores se quejan de un exceso de planificación, o de la existencia misma del criterio de que todo acto de transformación o de uso del suelo debe estar legitimado por la figura de planeamiento que corresponda, otros consideran que dicho criterio debiera ser inamovible y echan de menos falta de rigor y de voluntad real para culminar la construcción del sistema de planeamiento (por ejemplo, mediante el desarrollo de las directrices sectoriales y de los restantes instrumentos de planificación, y el efectivo cumplimiento de sus respectivas determinaciones de ordenación); y mientras unos achacan la mayor parte de los males a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, otros consideran dicho órgano el garante de la objetividad, de la legalidad y de la unidad de criterio en el proceso de elaboración, tramitación y aprobación del planeamiento territorial, urbanístico y de los recursos naturales.

Además, todos los indicadores reflejan un marco global incierto y complejo en términos de crisis ambiental y de gestión de los recursos limitados de que dispone el planeta, que nos obliga a una reflexión colectiva especialmente rigurosa y responsable, analizando las capacidades de uso que quedan en los suelos urbanos y urbanizables actuales, los datos claves del metabolismo insular, la ocupación de suelo, la capacidad de carga, la huella ecológica, las dinámicas del suelo en los últimos años, la conflictividad que se ha generado, la corrupción urbanística, el balance entre actividad y biocapacidad ecológica, las perspectivas del cambio climático en Canarias (hidrología, suelos, temperatura y relación con el mar), las necesidades turístico-residenciales, la

evolución de los paisajes, la calidad de la gobernabilidad... De ahí que la exigencia de partir de un diagnóstico riguroso debería constituir una premisa obligada de un acto legislativo de esta envergadura, acompañado de un debate público participativo serio, previo, que el Gobierno de Canarias y los redactores del Anteproyecto han eludido.

Cualquier ley trascendente de un territorio tan dependiente y vulnerable como Canarias debería tomar en consideración las tendencias globales en ciertos temas clave para reflexionar y actuar desde una visión integral, con perspectivas de corto y medio plazo (2050), cuando menos. Más allá de las expectativas sobre la evolución económico-turística, de los cambios en curso que se están produciendo en la industria del turismo y de la coyuntura de los mercados en el Mediterráneo y África del Norte, resulta sorprendente la negligencia con que se orillan asuntos como la cuestión energética y su interrelación con el transporte exterior; la necesidad de establecer hojas de ruta regionales en términos climáticos y de energía acordes con las políticas internacionales; la conveniencia de aumentar la capacidad regional de autonomía energética, hídrica y alimentaria; la incidencia del cambio climático en las islas para anticipar estrategias de adaptación y resiliencia; o la importancia de preservar los sistemas agrícolas y ambientales terrestres y marinos en continuo deterioro.

Todas estas razones exigían que el Gobierno de Canarias, en lugar de decantarse por el radicalismo legislativo, respondiendo exclusivamente a intereses empresariales y a una concepción desgastada de la economía, actuara en defensa de los intereses generales, y como factor de equilibrio entre el desarrollo urbanístico, la actividad económica y la protección del medio, para componer una visión compartida de los problemas y de sus posibles soluciones alternativas.

En ausencia de ese análisis y diagnóstico compartido, cabría esperar que el Informe sobre la iniciativa de tramitación del Anteproyecto de la Ley del Suelo de Canarias cumpliera su función propia, e informara sobre las razones que justifican la iniciativa, pero en realidad lo que hace es remitirse al contenido de su Preámbulo, que, pese a su inusitada extensión, intenta realizar dicha justificación con más voluntad que acierto, ya que no hay una correspondencia real entre los propósitos que dice perseguir y los medios que propone para alcanzarlos.

Comienza dicho preámbulo haciendo alusión al esfuerzo legislativo y planificador desplegado desde la constitución de la Comunidad Autónoma de Canarias para destacar la contribución decisiva de las normas ambientales, territoriales y urbanísticas a la protección y ordenación del suelo, del territorio y del paisaje de las islas.

En realidad, el texto se limita en este apartado a la escueta enumeración de las disposiciones legales promulgadas durante ese período, sin el más leve y somero análisis de sus efectos sobre la realidad ambiental, territorial y urbanística de las islas, y el reconocimiento se produce a regañadientes, porque a continuación se formula un juicio extremadamente crítico y claramente sesgado, para concluir que el sistema legal y los instrumentos de planeamiento se han convertido en *“una carga que va mucho más allá de lo necesario”*, en *“meros obstáculos ... que dificultan o, incluso, impiden un desarrollo racional y sostenible del territorio”* y en *“un lastre para la planificación y el ejercicio ordenado de actividades sociales y económicas”*.

Además se habla de la *“complejidad de las reglas”* que establece la legislación vigente, de la *“rigurosidad formal excesiva”*, de *“contradicciones”* entre las normas legales, de sus *“imprecisiones”* y *“vacíos”*, y de su condición de expresión o manifestación de los conflictos de intereses sobre el suelo y el territorio (*“conflictos de valores”*, de *“dimensión espacial de la ordenación”*, de *“intereses patrimoniales diferenciados”*, de *“regulaciones contrapuestas”*, de *“sentido de la ordenación”* y de *“poderes públicos del gobierno del territorio”*), para culminar afirmando que *“los conflictos se agravan y su adecuada resolución se obstaculiza cuando las reglas aplicables operan como trabas, dificultades y obstáculos que enmarañan más los problemas ...”*, por lo que se pretende elaborar *“una normativa que permita superar la práctica de legislar a golpe de problemas concretos”*.

Para ello se pretende que *“la regulación del suelo debe sustentarse en tres criterios: simplificación, racionalización y actualización de las reglas aplicables para la protección, ordenación y utilización del territorio”*, entendiendo que *“simplificar significa reducir cargas y trámites excesivos e innecesarios”* y *“clarificar los procedimientos que guían la acción de las Administraciones públicas y sus relaciones”*, y se sostiene que racionalizar exige una *“reordenación de las reglas y de los instrumentos de intervención sobre el suelo en aras de conseguir la claridad y la certidumbre, evitar duplicidades e incoherencias, ..., eliminar la dispersión normativa”* y *“actuar sobre los excesos regulatorios”*, y que es *“imprescindible actualizar la normativa que regula la protección, la ordenación y el uso del suelo”*.

Sin embargo, cuando se entra a analizar detalladamente su contenido, se comprueba que el anteproyecto de Ley del Suelo hace tabla rasa con la cultura legislativa del territorio acumulada en Canarias durante los últimos lustros, desprecia la cultura social construida en las Islas, y bajo el formato de una ley clásica del suelo, en realidad se presenta como un instrumento destinado a hacer saltar por los aires avances históricos en materia de gestión y ordenación del territorio, como condicionante previo a los usos del suelo: jerarquía superior a lo local en el gobierno del territorio, sostenibilidad y carga, suelo como recurso limitado, valores naturales...

De hecho, supone también una irresponsabilidad de mayor calado: cuando la crisis ha hecho saltar las cuerdas del sistema y puesto en evidencia los excesos del pasado, ofreciendo la oportunidad de replantear y reorientar el mero crecimiento hacia un desarrollo sostenible, se pretende habilitar política y legalmente el regreso al desarrollismo de los años setenta y ochenta, utilizando para ello como excusa la necesidad de simplificar una real maraña legislativa, de nuevo sin diagnosticar previamente por qué se ha producido esa situación.

A este respecto, la FCM estima que las causas de la inflación de la normativa existente y de su complejidad tienen más que ver con un modo de hacer y operar en política, y con las interacciones patológicas de las administraciones y los sectores empresariales, que con los intereses públicos y generales o con razones estrictamente técnico-jurídicas.

Sin embargo, si hasta ahora la técnica legislativa utilizada consistía en abrir espitas o ventanas de oportunidad para saltarse las leyes (lo que el preámbulo de esta iniciativa denomina *“la práctica de legislar a golpe de problemas concretos”*), lo que ahora se pretende es suprimir cuanto incomoda y molesta, es decir, desregular, liberalizar y adelgazar la Administración, eliminando todos los límites y todos los controles.

Por ello, se olvida que el suelo es antes que cualquier otra cosa el soporte de la vida, de todas las especies y de los ecosistemas, y se concibe única y exclusivamente como soporte físico de las actividades económicas, una mera mercancía, un producto de mercado, y no como un bien común escaso; y se identifica urbanismo con “desarrollo” urbano, para lo que se convierte la Ley en un medio destinado a dar cobertura técnica, de forma más simplificada y operativa, a las viejas dinámicas de ocupación de suelo, puesto en manos de los operadores urbanísticos: autoridades locales y promotores, abandonando cualquier pretensión de asumir como propio del Gobierno cualquier reto relacionado con el territorio, de acuerdo con las lógicas de acotar lo que en sí mismo es un recurso limitado, reordenar, recualificar y valorizar lo degradado, o armonizar y jerarquizar la asignación de recursos escasos.

En un marco como el nuestro, con unas condiciones y una historia reciente tan contradictoria en materia de gestión del suelo, la revisión de cualquier ley determinante debería estar precedida por una buena información, esto es, por un buen diagnóstico con conclusiones acreditadas sobre los contenidos de las materias que se van a revisar, si se quieren iniciar procesos solventes hacia el futuro, porque elaborar una ley de este tipo exclusivamente desde el mundo jurídico, prescindiendo de la experiencia institucional del territorio, de la historia del lugar y de las características del contexto específico en que se opera, es una temeridad que impide obtener resultados aceptables.

Cuando se alumbró una ley importante por equipos técnicos cualificados desde una perspectiva sectorial-jurídica, pero que no entra a considerar cuestiones como las señaladas, los resultados pueden ser del todo insuficientes para encarar un futuro prometedor. Por ello, más allá de la calidad disciplinar y de los aciertos relativos del Anteproyecto (renunciar al suelo urbanizable no programado, suprimir la caducidad de los instrumentos de ordenación, elaboración de un catálogo de impactos, el informe único de la Administración, la simplificación de determinadas obras en suelo urbano y rústico, introducir la “compensación para conservar” o la defensa, poco innovadora, del suelo rústico y protegido...), las mejoras puntuales se evaporan ante las lagunas estructurales apuntadas.

TERCERA: Reconocimiento de aspectos positivos del Anteproyecto.-

Las críticas que se formulan en el presente escrito no empecen el reconocimiento de los aspectos positivos del anteproyecto legislativo, susceptibles de mantenerse en la reformulación de dicha iniciativa que aquí se postula, aunque dichas mejoras puntuales se desvanecen frente a las lagunas estructurales apuntadas y las drásticas modificaciones de muchos aspectos sustanciales del marco legal vigente.

Entre dichos aspectos positivos, cabe destacar los siguientes:

- a) La idea de unificar en una sola norma, clara y bien ordenada y sistematizada las disposiciones legales de aplicación, que responde a una demanda de los operadores jurídicos y facilita notablemente la gestión cotidiana.
- b) Se respeta la delimitación y regulación de los espacios naturales protegidos.

- c) La supresión de la caducidad de los instrumentos de ordenación (artº 84.3)
- d) La regulación de las condiciones de adaptación de los instrumentos de planeamiento al marco legal, que no se sujeta a plazos concretos, sino que se remite a su primera revisión o modificación sustancial (Disposición Transitoria Cuarta), mientras que en el caso de los instrumentos de planeamiento en tramitación se ofrece la opción de continuar el procedimiento en curso o someterse a las nuevas disposiciones legales (Disposición Transitoria Séptima).
- e) Claridad y flexibilidad en determinados supuestos específicos: definición de la trama o malla urbana a efectos de clasificación de suelo urbano (artº 48.2), posibilidad de graduar el cumplimiento de los deberes urbanísticos en suelos urbanos no consolidados de escasa entidad (artº 53), claridad y sistemática en la ejecución del planeamiento (arts. 202-257), regulación de las parcelaciones urbanísticas (arts. 275-287), etc.
- f) Establecimiento de un canon equivalente al 1% del presupuesto de ejecución material de las licencias de obra para la financiación de actuaciones públicas previstas en el Catálogo de Impactos (art 341.3).
- g) Informe único de la Administración autonómica o insular
- h) Simplificación de la autorización de obras en suelo urbano y rústico, con regulación específica de obras con comunicación previa en lugar de licencia (artº 332 y Disposición Transitoria Décimo cuarta) y obras exentas de intervención previa (artº 333)
- i) Regulación de la rehabilitación y reconstrucción de edificios de valor arquitectónico o etnográfico (arts. 62.1.a y 162)

CUARTA: Identificación de aspectos negativos y cuestionables del Anteproyecto.-

Sin perjuicio de reiterar la petición de un auténtico proceso de participación, para realizar un análisis y diagnóstico compartidos por la ciudadanía, las instituciones y los agentes económicos y sociales, se identifican a continuación los aspectos del anteproyecto que se consideran negativos, cuestionables o dudosos, y que por consiguiente requieren modificaciones sustanciales o cambios en su redacción que despejen las dudas e incertidumbres que suscitan.

a) Sobre los principios (Capítulo II)

La regulación de los principios generales de ordenación, los criterios para la actuación de los poderes públicos, los fines de la actuación pública territorial y urbanística, la gestión de la actividad de ordenación y la participación ciudadana contenida en el Título Preliminar del Texto Refundido vigente es clara, precisa y de gran calidad técnica, siendo sustituida sin la más mínima justificación (al menos, nada se dice en el Preámbulo sobre las razones que justifican este cambio) por unos criterios

y principios redactados en términos extremadamente vagos e imprecisos, expresivos de un debilitamiento del compromiso de los poderes públicos que no se corresponde con lo que expresa el artículo 5.2.e del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Asimismo, es notorio el contraste entre la redacción del artículo 9 del Texto Refundido vigente, relativo a la integración y jerarquización del sistema de planeamiento, y el texto del anteproyecto en el que este principio o criterio queda absolutamente difuminado, sin que exista un pronunciamiento claro sobre la prevalencia de los intereses públicos regionales e insulares sobre el interés público municipal, que permita la adecuada resolución de los conflictos que con relativa frecuencia habrán de suscitarse entre dichos intereses. Esta impresión inicial se confirma al analizar los criterios de distribución de competencias entre la Administración autonómica, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos, como veremos en el epígrafe siguiente.

También resulta llamativo el contraste entre el artículo 8 del Texto Refundido vigente y el artículo 6 del anteproyecto, ya que en el primero la participación ciudadana está concebida como un derecho de los ciudadanos y de las entidades constituidas por ellos, con el correlativo deber de las Administraciones Públicas de fomentar y asegurar dicha participación, y velar por sus derechos de información e iniciativa, mientras que en el artículo 6 del Anteproyecto se habla de una mera posibilidad y tanto el derecho de los ciudadanos y entidades como el correlativo deber de las Administraciones quedan completamente difuminados.

Y tanto más llamativo cuanto que entre la promulgación del Texto Refundido y la presentación pública del Anteproyecto se produjo la aprobación y entrada en vigor de la Ley 5/2010 de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, en cuya Exposición de Motivos se proclama que *“la participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se asientan los sistemas democráticos”*, y que dice pretender con la promulgación de la Ley *“implicar la participación activa de la ciudadanía en el ejercicio del poder, coadyuvar a la construcción de una identidad colectiva y conformar un espacio público avanzado”*.

b) Sobre las disposiciones organizativas y la distribución de competencias

Se trata de la cuestión de más hondo calado del anteproyecto y del objetivo principal de los agentes políticos y económicos, que pretenden la “voladura controlada” de un sistema que ha funcionado razonablemente bien desde la constitución de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que responde a la necesidad de garantizar la cohesión territorial y social de las islas como adecuado contrapeso a su fragmentación natural y a las asimetrías entre los municipios.

Desde los inicios del proceso de construcción administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, se ha mantenido sin discusión la

prevalencia de los intereses públicos regionales sobre los intereses insulares, y de la óptica de ámbito insular sobre la perspectiva local en la formación del planeamiento, de donde derivan la creación de la figura de los Planes Insulares de Ordenación (Ley 1/1987, de 13 de marzo), la imposición de la ordenación urbanística pormenorizada del suelo rústico al planeamiento insular y municipal (Ley 5/87, de 7 de abril) y la constitución de la red de espacios naturales de Canarias (Ley 12/1987, de 19 de junio).

Y la aprobación definitiva del planeamiento municipal y supramunicipal por la administración superior ha formado parte de una cultura política indiscutida desde la primera ley estatal del suelo (1956), confirmándose dicho criterio después de su reforma (1975) y posteriormente en el ámbito autonómico tras la aprobación de la Constitución y la creación del Estado de las Autonomías.

Ninguna de las Comunidades Autónomas reconoce a la totalidad de los Ayuntamientos la competencia para aprobar definitivamente su propio planeamiento general, ni para realizar la evaluación ambiental estratégica de los correspondientes instrumentos de ordenación, y en general tampoco renuncian al control previo de legalidad; y cuando atribuyen la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento, tal posibilidad queda limitada a los municipios de mayor población, en lógica correspondencia con su capacidad técnica, económica y organizativa, y no en base a frívolas consideraciones sobre su “mayoría de edad”.

Hasta ahora, el marco legal vigente no ha impedido a los Ayuntamientos definir su propio modelo de ocupación y utilización del territorio (artículo 32.2.A TRLOTENC), ni a los Cabildos Insulares definir el modelo de ordenación que se propugna para la isla (artículo 18.4 TRLOTENC), manteniendo en lo esencial la autonomía para la formulación del instrumento de ordenación urbanístico o territorial correspondiente y para su aprobación inicial y provisional.

La ordenación integrada es tanto más necesaria en territorios fragmentados que compiten económicamente y tienen tendencias centrípetas, y ello se puede realizar mediante el ejercicio de las competencias exclusivas para la formulación o aprobación del planeamiento de ámbito subregional, mediante el ejercicio de la facultad de informar dicho planeamiento con carácter vinculante, o mediante la capacidad de condicionarlo desde el propio planeamiento de ámbito autonómico.

Aunque se diga que *“el Gobierno de Canarias desempeña un papel determinante en la ordenación del territorio y los recursos naturales”*, lo cierto es que con los criterios de distribución de competencias de los artículos 13, 14 y 15 del Anteproyecto, el Gobierno de Canarias renuncia al ejercicio efectivo de sus competencias exclusivas, y vacía de contenido los instrumentos de ordenación de ámbito autonómico y los informes sobre el planeamiento insular y municipal, con lo cual se produce la amputación de su más importante competencia exclusiva y el debilitamiento de la unidad regional y de la cohesión territorial y social.

Al mismo tiempo, se produce un importante vaciamiento del contenido y alcance de los Planes Insulares de Ordenación, limitando notablemente su capacidad para condicionar el planeamiento municipal directamente o a través del planeamiento territorial, mientras se traslada a los Ayuntamientos la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico general y se limita la propia capacidad del Gobierno de Canarias y de los Cabildos Insulares para condicionar el planeamiento por la vía de la emisión de sus correspondientes informes.

En consecuencia, se produce el completo dismantelamiento del sistema legal de planeamiento de que se había dotado la Comunidad Autónoma de Canarias a través de un conjunto de leyes aprobado por amplia mayoría, cuando no por unanimidad, como es el caso de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (1999) y la Ley de Directrices de Ordenación (2003), y el desmoronamiento de una cultura del territorio levantada con un enorme esfuerzo y un considerable despliegue de medios y recursos.

Con todo, el principal problema radica en que ese dismantelamiento y ese desmoronamiento no es reversible, y que una vez creada la expectativa de un incremento considerable del poder local, a costa de los intereses públicos insulares y regionales, será extremadamente difícil invertir la situación y restablecer la prevalencia de la óptica regional e insular sobre la perspectiva local.

Y desde luego el control técnico y jurídico del contenido de los instrumentos de planeamiento o la capacidad para realizar la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos está fuera de la capacidad técnica, jurídica, económica y organizativa de la mayoría de los Ayuntamientos y de buena parte de los Cabidos Insulares.

Por lo demás, en contra de las afirmaciones del Informe sobre la Iniciativa de tramitación y la Memoria Económica del Anteproyecto, el coste económico de esta redistribución de competencias será muy considerable, especialmente para los Ayuntamientos en materia de personal y de asesoramientos externos.

Un ejemplo claro de los focos de conflictividad que van a crearse con la eventual aprobación del texto del anteproyecto es el contenido de los artículos 104 y 145 que regulan el procedimiento de tramitación y aprobación de los Planes Insulares de Ordenación y de los Planes Generales de Ordenación, respectivamente.

En dichos procedimientos, los informes del Gobierno de Canarias y del Cabildo Insular correspondiente son vinculantes solo en lo que concierne a materias de su respectiva competencia, con la particularidad de que el Cabildo o el Ayuntamiento al solicitar el informe respectivo habrán de señalar las competencias a las que afecta el instrumento de ordenación territorial o urbanístico y los aspectos sobre los que debe versar el informe (arts. 104.l.e y 145.l.e, respectivamente).

Además, los informes se emiten sobre la versión inicial de los planes, antes de la selección de las alternativas de ordenación correspondientes, y los informes emitidos fuera de plazo no serán tenidos en cuenta.

c) Sobre el régimen jurídico del suelo rústico

Las disposiciones del anteproyecto sobre el suelo rústico resultan especialmente preocupantes, puesto que supondrían una extraordinaria permisividad no solo a los que pueden considerarse usos característicos del suelo rústico (agrícolas, ganaderos, forestales, extractivos, o de infraestructura), legitimados únicamente por licencia municipal, sino también a usos deportivos, de ocio, científicos, docentes y divulgativos que pasan a considerarse como usos, actividades y construcciones ordinarios del suelo rústico (arts. 61.1 y 61.6).

Además se consideran como usos complementarios no solo los que tengan por objeto la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados con la actividad agropecuaria, y *“sean o no generados en la propia explotación”*, las cinegéticas o *“la producción de energías renovables”*, que pueden considerarse como propias o características del suelo rústico, sino también las *“turísticas”*, las *“artesanales”*, las de *“restauración con productos obtenidos en la propia explotación”*, las *“culturales”*, las *“educativas”* y *“cualesquiera otros usos y actividades que completen, generando renta complementaria, la actividad realizada en esas explotaciones”* (artº 61.2.b), así como excepcionalmente *“el uso residencial para la guarda y custodia de la explotación”* (artº 61.2.c), con la particularidad de que el uso deportivo o de ocio comprenderá la posibilidad de instalaciones fijas y permanentes (artº 61.5), y el científico, docente y divulgativo *“las construcciones e instalaciones precisas para su desempeño”* (artº 61.6). Además, todos los usos, actividades y construcciones referidos comprenderán los de carácter accesorio o complementario que sean necesarios.

Asimismo, en cualquier categoría de suelo rústico donde existan explotaciones vitivinícolas se podrá autorizar la construcción de bodegas e instalaciones vinculadas a las explotaciones que tengan que ver con el aprovechamiento del potencial agrícola, ganadero o piscícola, siempre que no exista prohibición expresa del planeamiento insular o de espacios naturales protegidos y se acredite la necesidad de su implantación en el entorno de la explotación, debiendo las bodegas ser construidas enterradas o semienterradas y acomodándose al entorno agrícola y al paisaje en lo que concierne a materiales y condiciones constructivas.

Incluso, con carácter excepcional, en suelo rústico no categorizado como de protección ambiental podrán autorizarse usos residenciales industriales, turísticos y de equipamiento y servicios, no complementarios de usos ordinarios, siempre que se integren en actuaciones de interés público o social, contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural o que deban

emplazarse necesariamente en suelo rústico y que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento.

De esta manera, no existen usos, actividades y construcciones, sea cual sea su naturaleza, que no puedan ser acogidos por el suelo rústico, con la sola limitación de la prohibición de los usos de interés público y de los proyectos de interés autonómico o insular en los suelos rústicos de protección ambiental (arts. 63.1 y 124.3).

Por lo que concierne a los asentamientos rurales, en la legislación vigente su delimitación hasta ahora era extraordinariamente restrictiva y se limitaba al perímetro definido por los bordes exteriores de las edificaciones existentes, permitiéndose solo la colmatación interior y reconduciendo el uso residencial hacia los núcleos urbanos, mientras que el anteproyecto pretende considerar núcleo de población cualquier conjunto de al menos diez edificaciones residenciales que formen calles, plazas (¿?) o caminos, estén o no ocupados los espacios intermedios entre ellos, y también cualquier núcleo con un número inferior de edificaciones que cuente con una población residente de al menos cuarenta personas (artº 36.1).

Además, también formarán parte del núcleo de población las edificaciones que estando separadas del conjunto se encuentren a menos de 200 metros de los límites exteriores del mismo, pudiendo excluirse del cómputo de dicha distancia *“los terrenos ocupados por instalaciones agropecuarias, industriales y otras equivalentes, instalaciones deportivas, cementerios y barrancos que sean cruzados por puentes”* (artº 36.2).

Como colofón a esta desmesura, el perímetro del asentamiento no solo comprenderá la ocupación territorial actual, sino también el espacio necesario para el crecimiento poblacional futuro (artº 36.3) con cuyos criterios y parámetros los asentamientos rurales quedarán completamente desfigurados, y dejarán de constituir modelos tradicionales de ocupación para convertirse en núcleos urbanos, precisamente lo que la legislación urbanística canaria ha intentado siempre evitar.

La suma de todos estos elementos puede desencadenar una enorme presión especulativa sobre el suelo rústico y sobre la actividad agrícola y ganadera, y provocar una invasión indiscriminada del suelo rústico por usos, actividades y construcciones impropios e inadecuados, desnaturalizando por completo esta clase de suelo y desfigurando el paisaje rural.

Y todo ello se produce sin medidas de ordenación agraria, encaminadas a disminuir nuestra dependencia y vulnerabilidad alimentaria, porque el Anteproyecto de Ley renuncia a ordenar cualquier actividad sectorial con incidencia territorial, remitiéndola a su legislación específica (artº 63.3) que en el caso de Canarias es sencillamente inexistente.

Además, se pretende el establecimiento de una compensación económica por la conservación de los suelos ambientales y paisajes insulares (arts 8 y 37.3), proveniente de un fondo insular de compensación ambiental (artº 40)

que se nutriría de las aportaciones de los suelos urbanizables, urbanos no consolidados y urbanos en actuaciones de dotación con asignación de edificabilidad lucrativa (en porcentajes del 3%, del 1% y del 5% por ciento, respectivamente, arts. 46.2, 52.2 y 56.7), además de las de las administraciones públicas y de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (arts. 40.4 y 40.2.2).

Pese al atractivo aparente de esta propuesta, se considera inapropiado crear esta expectativa mediante incentivos de edificabilidad, en lugar de hacerlo con el espíritu de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad (artº 5.2, b y c de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre) mediante mecanismos presupuestarios vinculados a convenios con los propietarios o contratos programa vinculados a la figura de la custodia del territorio.

Esta propuesta sigue el mal ejemplo de los sistemas territoriales ambientales de la Ley 14/2014 y debiera ser suprimida para no abrir la caja de Pandora de convertir la conservación del paisaje natural en incentivos de edificabilidad, que además se asignan u otorgan sin contraprestación alguna a la propiedad compensada, pudiendo entenderse que la simple compensación pasiva, especialmente de grandes propietarios de suelo, es objeto de compensación pública.

La exigencia contenida en el artículo 73.3 de un porcentaje de suelo cultivado para las instalaciones de energías renovables se considera inapropiada e injustificada, y podría constituir un freno a la implantación de energías renovables. Si lo que se pretende es paliar el impacto paisajístico de estas instalaciones debiera plantearse otro tipo de mecanismos.

El artículo 81 regula el otorgamiento de autorización por los Cabildos Insulares para la celebración de eventos deportivos y recreativos a motor a través de pistas, caminos forestales, cortafuegos, vías forestales de extracción de madera, senderos, caminos de cabaña o por el cauce de los barrancos.

Aunque se diga que dichas autorizaciones estarán ligadas al establecimiento de las medidas de protección y correctoras, previas y posteriores para minimizar el impacto sobre el medio natural, este tipo de actividades son absolutamente nocivas e inapropiadas para la circulación de motos, quads y vehículos todoterreno que generan impactos ambientales muy significativos y daños severos en terrenos públicos y de particulares, sin que sus organizadores respondan de los perjuicios ocasionados, ni contribuyan a la costosa conservación de los caminos y pistas por los que circulan.

d) Sobre el régimen del suelo urbanizable

El artículo 41.3 permite que, con carácter excepcional, el planeamiento general pueda prever suelo urbanizable aislado para usos no residenciales, según señala el precepto *“cuando resulte inviable su localización en extensión y contigüidad con el suelo urbano por razones ambientales y sociales, o por imponerlo la legislación sectorial”*.

Aunque no pueda descartarse la inviabilidad por razones ambientales, la referencia a razones “sociales” puede convertirse en un cajón de sastre que pudiera justificar la delimitación de sectores de suelo urbanizable en cualquier lugar.

Hasta ahora esta posibilidad estaba limitada a su contemplación por el planeamiento insular, lo que aseguraba una especial justificación para la aplicación de esta excepción, por lo que de mantenerse esta previsión debiera exigirse una especial motivación y una garantía equivalente de no alteración del modelo territorial insular por la suma sucesiva de excepciones de estas características por los instrumentos de planeamiento general de distintos municipios.

La legislación urbanística canaria no puede ser ajena al hecho de que estamos sumidos en un proceso prolongado de estancamiento demográfico y decrecimiento poblacional, corroborado por las cifras oficiales de dinámica de la población y por las proyecciones realizadas por los organismos oficiales (ISTAC, INE) para las próximas décadas, que dibujan un escenario previsible de consolidación e incremento de dichas tendencias. Asimismo, tampoco puede ignorar el stock de viviendas vacías acumulado durante el boom inmobiliario que precedió a la crisis económica, ni la cantidad de suelo clasificado y vacante, que obliga a decisiones coherentes con dichas tendencias.

e) Sobre las Directrices de Ordenación

La regulación contenida en el anteproyecto supone un debilitamiento considerable de esta figura, que de ser la figura que ocupaba el vértice superior del sistema legal de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales, pasa a convertirse en mero “marco de referencia”.

Además, en el Anteproyecto se propone la derogación en su totalidad de las Directrices de Ordenación General, sin establecer un mandato concreto y un plazo determinado para las que han de sustituirlas, perdiendo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda condicionar el planeamiento insular o municipal mediante determinaciones que respondan a la necesaria prevalencia del interés público regional.

Por lo que concierne a las Directrices de Ordenación del Turismo, aunque se mantiene su vigencia a efectos sectoriales y con carácter transitorio, habrán de ser derogadas próximamente por la legislación turística, ya que parte de sus determinaciones resultarían contradictorias con la futura Ley del Suelo y con la también futura Ley de renovación y modernización turística tras la modificación que se encuentra actualmente en tramitación.

Igualmente inexplicable resulta el planteamiento de la Ley del Suelo al desvincularse de cualquier consideración sobre la Ley del Turismo. En Canarias, regular el suelo sin tomar en consideración la regulación del turismo es partir una misma criatura por la mitad. Se puede naturalmente

hacer leyes sectoriales, pero no es de recibo separar el análisis de temas relacionados con el soporte, el suelo en este caso, de su uso, o sea de actividades tan determinantes como el turismo, el desarrollo urbano, las necesidades agrícolas o la calidad de los paisajes. La misma ley del suelo con estrategias de uso diferentes puede ser buena o un desastre. Separar contenedor y contenido no resulta entendible de ninguna manera y conceptualmente cuestiona el planteamiento legislativo.

Por consiguiente, se produce una indeseable desconexión de la legislación turística y de los instrumentos de ordenación, planificación y programación de los usos turísticos, que siguen operando como un régimen sectorial y de “excepción” respecto a la racionalidad territorial, medioambiental y urbanística, como si los intereses inmediatos de los operadores turísticos fueran jerárquicamente superiores a la racionalidad en el uso del territorio.

Por lo demás, en la escala regional la voluntad de planificación es prácticamente inexistente, bastando a tal efecto recordar que en los trece años de vigencia de las Directrices actualmente vigentes no se ha aprobado ni una sola de las numerosas Directrices de Ordenación sectorial en ellas previstas.

f) Sobre los Planes Insulares de Ordenación

En términos generales, la regulación contenida en el Anteproyecto pretende no tanto un aligeramiento del contenido y alcance de los Planes Insulares de Ordenación que en algunos aspectos podría ser conveniente, como un notable vaciamiento de sus capacidades y atribuciones, primeramente como consecuencia del mandato general derivado del denominado eufemísticamente “principio de contención”, que prohíbe al planeamiento ir más allá de lo estrictamente necesario para cumplir sus funciones y declara nulas de pleno derecho las determinaciones que excedan de dicha prohibición (artº 82.3), lo cual va a generar un indeseable foco de conflictividad sobre la determinación de tales excesos.

En el Anteproyecto se mantienen las funciones o capacidades de los PIO sobre los sistemas insulares y equipamientos supramunicipales, pero se suprime su potencialidad para la definición del modelo turístico insular, para la definición de los criterios de delimitación de los asentamientos rurales, y para la ordenación territorial de las actividades económicas y actuaciones sectoriales con incidencia territorial, al tiempo que se suprime el contenido facultativo y los criterios para la sectorización de suelos urbanizables y la delimitación de áreas de gestión integrada, que son elementos de enorme potencialidad para la configuración del modelo territorial insular.

Además, aunque los planes insulares de ordenación podrán establecer zonas del territorio que por sus características deban ser reservadas para la actividad y uso turísticos, ello no impedirá el uso turístico fuera de dichas zonas, ni tampoco el uso residencial en aquellas, lo que constituye un notable debilitamiento de las determinaciones de los planes insulares.

Las mismas apreciaciones pueden aplicarse a la limitación del contenido y alcance de los Planes Territoriales Parciales y Especiales como instrumentos de desarrollo de los Planes Insulares de Ordenación, ya que aunque se diga que tienen por objeto la ordenación integrada de partes singulares y concretas del territorio, solo serán vinculantes sus determinaciones relativas a los sistemas generales y equipamientos estructurantes de ámbito supramunicipal.

Otra cuestión que suscita dudas importantes es la atribución que se hace a los planes insulares de ordenación para “*revisar las categorías de protección de los espacios naturales*” (artº 96.c), ya que esta parece ser una función reservada a una disposición legal, del mismo rango que la que le atribuyó dicha categoría.

Si lo que se pretende es una modificación concreta de la categoría de protección de algún espacio natural, podría incluirse como una disposición adicional en lugar de realizar esta atribución impropia a los planes insulares de ordenación.

El fomento de la ordenación pormenorizada de sistemas generales y equipamientos estructurantes (artº 99), para legitimar su implantación posterior mediante proyecto técnico, supone una notable complicación del contenido de los Planes Insulares de Ordenación, lo que demuestra que el objetivo prioritario no es solo la simplificación y aligeramiento de los instrumentos de ordenación territorial.

Siendo lógica la inclusión en los Planes Insulares de Ordenación de la elaboración de un mapa eólico, donde se determinen las áreas de mayor interés para su aprovechamiento energético, no se explica la razón por la que no se incluyen también mapas de potencial fotovoltaico.

La determinación de sustituir la competencia de la Administración autonómica para la aprobación de los Planes Insulares de Ordenación por la capacidad de los Cabildos Insulares para su aprobación, rompe por completo la unidad regional de criterio y la cohesión territorial y social de las islas, y va a generar con seguridad siete formas y criterios diferentes de formulación del planeamiento insular.

g) Sobre los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos

El artículo 108.3 establece que el contenido de los planes rectores de uso y gestión tendrá carácter supletorio de los instrumentos de ordenación propios de los demás espacios naturales en tanto sea preciso para completar la ordenación.

Este singular mecanismo de “trasvase” no parece apropiado, debiendo cada espacio natural contar con su propio instrumento de ordenación, que deberá incorporar las determinaciones de ordenación que exijan las exigencias de conservación propias de las especies y ecosistemas en ellos presentes.

En el artículo 138.3, su apartado 1 se remite erróneamente a la disposición adicional décimo octava, considerando que debe ser la décimo novena; y en el apartado 2 se contempla la posibilidad de que los Planes Generales de Ordenación modifiquen las determinaciones de la ordenación pormenorizada de los suelos urbanos y urbanizables contenida en los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos, considerando que esta previsión rompe los principios de jerarquía y especialidad.

No se considera apropiada la previsión contenida en el artículo 171.4 respecto de la posibilidad de permitir la elaboración de planes o el otorgamiento de autorizaciones que permitan aprovechamiento de recursos minerales o de suelo o la implantación de usos residenciales o actividades productivas en los espacios naturales protegidos.

Resulta llamativo que, pese a su alergia sectorial, el anteproyecto regula un cuidadoso procedimiento (artº 174) para la ejecución de planes que afecten a ámbitos afectos a la Red Natura 2000, que cuenten con declaración ambiental negativa, *“por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica”*.

En el artículo 174.3, al regular el proceso de notificación a la Comisión Europea sobre las medidas compensatorias que hayan de adoptarse en los supuestos de concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden se emplea una expresión (*“que conmine a la Comisión Europea”*) que parece impropia.

La determinación de sustituir la competencia de la Administración autonómica para la aprobación de los Planes y Normas de espacios naturales protegidos por la capacidad de los Cabildos Insulares para su formulación, tramitación y aprobación, incide también en romper por completo la unidad regional de criterio y la cohesión territorial y social de las islas, y va a generar siete formas y criterios diferentes de formulación del planeamiento de espacios naturales, y a medio plazo dará lugar a siete redes de espacios naturales, rompiendo la unidad regional de la Red de Espacios Naturales de Canarias.

Esta determinación resulta especialmente preocupante respecto de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000, cuya planificación y gestión también se verá afectada por siete formas diferentes de concebir y diseñar los criterios de respuesta y adaptación a las exigencias ecológicas de las especies y de los hábitats.

h) Sobre los Proyectos de interés insular y autonómico y las Ordenanzas insulares y municipales provisionales

Se trata de proyectos de carácter excepcional que con una somera tramitación y, en su caso, evaluación, legitiman la implantación de usos y la realización de actuaciones de cualquier naturaleza en cualquier clase de

suelo, con la excepción del suelo rústico de protección ambiental, desplazando a la ordenación precedente contenida en el planeamiento insular o municipal.

Son asimilables a instrumentos de parecida naturaleza y características existentes en la legislación de otras Comunidades Autónomas que tienen su justificación en la necesidad de disponer, dentro del sistema de planeamiento, de instrumentos ágiles para responder a situaciones y encajar actuaciones excepcionales que no han podido ser previstas o contempladas por el planeamiento, evitando el recurso a atajos exteriores al sistema de planeamiento, como el frecuente uso y abuso del mecanismo de suspensión del planeamiento y sustitución por una normativa urbanística transitoria (artículo 47 del Texto Refundido vigente).

Sin embargo, estamos ante un supuesto diferente, ya que en este caso se han habilitado dos potentes instrumentos (proyectos y actuaciones de interés) dimensionalmente ilimitados y casi incondicionados funcional y situacionalmente, ya que no solo no se renuncia a los atajos anteriores, sino que se extienden a la administración insular y municipal (ordenanzas provisionales).

El problema que plantean este tipo de excepciones es precisamente su facilidad, potencia y multifuncionalidad, por lo que tienden a sustituir a los instrumentos ordinarios, generando una serie de actuaciones inconexas, no planificadas integralmente, dispersas, contrarias a cualquier idea de desarrollo sostenible, que generan tensiones especulativas y demandas de movilidad que no han sido correctamente evaluadas e integradas en el sistema de planeamiento.

Este tipo de instrumentos y procedimientos excepcionales constituyen supuestos claros de vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, y abren la puerta a la más absoluta discrecionalidad.

El artículo 99.2 dispone que la ordenación e implantación de sistemas generales y equipamientos estructurantes podrá realizarse directamente por el plan insular de ordenación o mediante plan territorial especial o "proyecto singular insular", figura que no es definida en ningún precepto específico del anteproyecto y que no sabe si se corresponde con un proyecto de interés insular, en cuyo caso debiera emplearse esa denominación.

La ampliación ilimitada de los usos ordinarios y no ordinarios en el suelo rústico resulta alarmante, además de un incentivo para generar una enorme presión mercantilista de consecuencias irreparables, por la fase acumulativa en la que se encuentran las Islas en materia de cargas e impactos sobre el territorio. Con solo una licencia municipal y la elástica justificación del interés público, podrá ejecutarse cualquier ocurrencia en suelo rústico, una magnífica vía para fomentar la especulación y descoyuntar el territorio con nuevos equipamientos, más infraestructuras, ofertas de ocio

complementario banales, deterioro de la calidad paisajística y, en última instancia, menoscabar la singularidad de la oferta turística.

i) Sobre los instrumentos de ordenación urbanística

El artículo 82.2 dispone que el planeamiento tenderá a asumir los modos tradicionales de ocupación del suelo de Canarias, expresión que no plantearía problemas o no suscitaría dudas si se refiriera a las formas tradicionales de poblamiento, pero que al ser complementada con la precisión de que se procurará *“solucionar los problemas económicos, ambientales, culturales y de integración social derivados de la realidad existente”*, parece ir más bien encaminada a dar carta de naturaleza a los procesos de parcelación irregular, contradiciendo las disposiciones legales que tradicionalmente han cerrado el paso a la naturalización de dichos procesos (artículo 34.a TRLOTENC).

El artículo 100.2 atribuye al planeamiento general la facultad de concretar y *“modular el alcance y límites”* de la delimitación por el planeamiento insular de las zonas que deban preservarse del proceso urbanizador y edificatorio, por su valor agrario o paisajístico o porque su transformación sea incompatible con el desarrollo sostenible, y de las que deban destinarse a usos del sector primario.

Los ajustes en la delimitación del suelo urbano consolidado y no consolidado y los reajustes en los límites del suelo urbanizable con el suelo rústico no parecen justificados. Esta flexibilidad en la delimitación de sectores o piezas de suelo tenían sentido en el contexto de cartografías de escasa precisión, y cambios de escala de los instrumentos de ordenación, pero no se justifican en las actuales circunstancias con cartografías e instrumentos de medición y representación de gran precisión.

La consideración como densidad máxima en suelo urbano de la actualmente existente en determinados núcleos o zonas (artº 140.c), cuando supere los límites legalmente establecidos, y sin restricción para las parcelas vacantes, aparentemente dirigida a evitar situaciones de fuera de ordenación, podría dificultar la actuación racionalizadora del planeamiento en ámbitos en los que se estime necesario corregir los excesos urbanísticos del pasado, reduciendo la calidad de vida en los mismos o prolongando o evitando la mejora de la baja calidad existente.

En la misma línea cabe leer la decisión de que, en supuestos de incremento de la edificabilidad en suelo urbano, si las dotaciones y zonas verdes preexistentes exceden de los mínimos legales, se pueda eludir la obligación de aumentar dichas dotaciones en proporción al incremento de la edificabilidad, permitiendo que los existentes puedan absorber todo o parte de dicho incremento (artº 167.2).

El artículo 146.b permite la modificación por los instrumentos de planeamiento de desarrollo de las determinaciones de ordenación pormenorizada de los planes generales *“para su mejora”*, lo que no parece

apropiado incluso aunque se precise que ello ha de hacerse “*con respeto a la ordenación estructural y de conformidad con las determinaciones*” del plan general

Aunque parezca razonable que la falta de emisión de informes sobre los planes dentro del plazo establecido no interrumpen el procedimiento, no parece de recibo que los informes que no sean emitidos dentro de plazo no sean tenidos en cuenta en ningún caso, apreciación que es válida tanto para el planeamiento insular como para el planeamiento general.

La obligada publicación, junto con la normativa de los planes, de los planos de ordenación y del proyecto de evaluación ambiental en los boletines oficiales, como condición para su entrada en vigor (artº 156.1) constituye una desmesura de imposible ejecución y es completamente innecesaria, teniendo en cuenta la facilidad de consulta de los documentos gráficos a través de los portales digitales, y las obligaciones legales que derivan de la legislación sobre transparencia, acceso a la información e interoperabilidad de los documentos de planeamiento.

En relación con la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación, parece que no se ha entendido la estricta necesidad de que para garantizar la objetividad y neutralidad en el proceso de evaluación, el órgano ambiental sea distinto y carezca de relación de dependencia funcional o jerárquica con el órgano sustantivo, puesto que de lo contrario se pervierte por completo todo el proceso y la evaluación se completamente ficticia.

Por otra parte, se suscita la duda razonable de que la denominación de modificaciones sustanciales y menores del planeamiento (arts 164 y 165), que sustituye a las tradicionales de revisión y modificación, no sea casual o inocente y responda al contenido del artículo 6.2 de la ley 21/2013, que establece la evaluación ambiental simplificada para las modificaciones menores de planes y programas, y los planes y programas de “reducida extensión”.

Cabe cuestionarse si ambos legisladores están pensando en los mismos términos (el artº 2.5 del anteproyecto dispone que “*los conceptos que traen causa de la legislación básica estatal tienen el significado y alcance delimitado por esa normativa*”) cuando minoran planes y programas, dado que el Anteproyecto considera modificaciones menores algunas que pueden tener una extensión notable y consecuencias ambientales significativas, y que el vigente Texto Refundido considera como revisiones los cambios de categoría en suelo rústico y las alteraciones que afectan a zonas verdes y espacios libres de uso público.

Por lo demás, resulta realmente curioso que, frente a la derogación de las determinaciones relativas a la protección y conservación del paisaje de las Directrices de Ordenación General (Directrices 112 a 116), se imponga a todo instrumento de ordenación urbanística un análisis de integración paisajística.

j) Sobre la ejecución del planeamiento

En el artículo 203.2 se dispone que la alteración de la delimitación de las unidades de actuación requerirá la modificación de planeamiento de ordenación urbanística que las haya establecido, entendiéndose que cabría establecer excepciones cuando se trate de modificaciones de escasa entidad, como es tradicional en nuestro ordenamiento.

Se sugiere la conveniencia de distinguir o separar los justiprecios del coste de ejecución de las obras de urbanización a efectos del establecimiento de las garantías de su correcta ejecución (artículo 214.1.h).

k) Sobre los patrimonios públicos de suelo

La finalidad específica de este instrumento de intervención en el mercado del suelo, encaminada a la creación de reservas de suelo y a la adquisición de patrimonio para habilitar la ejecución de actuaciones públicas de carácter urbanístico, sería pervertida y quedaría gravemente comprometida por la posibilidad, aunque se pretenda excepcional, de aplicar los fondos de los patrimonios públicos municipales al pago de la deuda comercial y financiera (artº 299.3).

l) Sobre las actuaciones en el medio urbano

Los programas de actuación en el medio urbano, establecidos en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, son considerados por el Anteproyecto instrumentos de ordenación sectorial (artº 134.1.D.b) y se remite a la legislación estatal, pero escogiendo las opciones más laxas de dicha legislación (artº 10 Ley 8/2013), establece su capacidad para modificar las determinaciones de otros instrumentos de ordenación urbanística (artº 307.1), en lugar de acompañar a su modificación, y su aprobación se produce por el procedimiento correspondiente a las ordenanzas locales (artº 307.2, en relación con el artº 49 de la Ley de Bases del Régimen Local), configurándolos por tanto como otro instrumento excepcional.

En el artículos 317 se establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico modularán el cumplimiento de los deberes urbanísticos en las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, y en el 318 que podrán eximir del cumplimiento de los deberes de cesión de suelo en zonas con alto grado de degradación o infravivienda, sin exigencia de una especial justificación o motivación, lo que no parece apropiado con carácter indiscriminado.

m) Sobre el régimen sancionador

En términos generales, prácticamente se reproduce la tipificación de infracciones y sanciones actualmente vigente, así como los aspectos más

sustanciales del régimen disciplinario, pero se observan también algunas incongruencias y lagunas no justificadas y verdaderamente incomprensibles.

Así, se aprecia que la cuantía de las multas no se ha actualizado y se mantiene en los mismos términos establecidos en el Texto Refundido vigente, a pesar de que desde su entrada en vigor se ha producido un incremento del Índice de Precios al Consumo de un 45,2% (1999-2016).

Se observa una tendencia a sustituir el criterio de fijación de las sanciones en términos de un porcentaje sobre el valor de lo ilegalmente construido por la imposición de multas fijas (arts 378, 381, 383).

En el artículo 392 del anteproyecto se observa la supresión de las sanciones establecidas en el artículo 224 del Texto Refundido vigente por lesión al paisaje o por la circulación en caravanas lucrativas sin autorización.

También se observa la supresión entre las circunstancias agravantes (artº 397.1) de la prevalencia para la comisión de infracciones de la titularidad de un oficio o cargo público, actualmente prevista en el artículo 197.a del Texto Refundido.

Igualmente se suprime la sanción por destrucción o alteración de especies protegidas o de sus hábitats que estuviera protegidos por la legislación vigente, actualmente establecida en el artículo 217 del Texto Refundido.

n) Sobre las Disposiciones Adicionales y Transitorias

En las Disposiciones Adicionales y Transitorias se contiene un conjunto de preceptos que comparten una concepción muy laxa de la legalidad urbanística, en la medida en que pretenden practicar una suerte de amnistía generalizada e incondicionada con edificaciones que en buena medida no están amparadas por los correspondientes títulos habilitantes.

En la Disposición Adicional Quinta se establece la obligación de que los Planes Generales de Ordenación incorporen un catálogo de edificaciones censadas en aplicación del Decreto 11/1997, de 31 de enero, que resultaren disconformes con el planeamiento, habilitando su uso, sin perjuicio de la imposición de medidas correctoras, incluso de demolición de parte de las obras realizadas.

En la Disposición Transitoria Vigésima se regula un proceso de regularización de edificaciones no amparadas por licencia urbanística, construidas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/2003, y respecto de las cuales transcurrido el plazo máximo legalmente establecido, la Administración no hubiera adoptado las medidas precisas para el restablecimiento de la legalidad urbanística, quedando unas en régimen de fuera de ordenación y otras incluidas en el catálogo aludido en el párrafo precedente.

En la Disposición Adicional Undécima se regula la elaboración de un censo de edificaciones en el dominio marítimo terrestre y su zona de servidumbre para edificaciones que tengan un valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, debiendo valorarse su antigüedad, integración en el litoral y finalidad social para que por la Administración estatal se considere la posibilidad de otorgar concesiones y autorizaciones.

El apartado 2 de la Disposición Transitoria Décimo séptima dispone que las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística pendientes de ejecución sobre edificaciones terminadas quedan sujetas al plazo de diez años para ejecutarlas, contados a partir de la fecha en que tuvieran fuerza ejecutiva, norma que será de aplicación a partir del transcurso de seis meses desde la entrada en vigor de la ley.

Durante la presentación pública del anteproyecto ante determinados foros políticos y sociales, se ha sostenido por los redactores que esta propuesta se debe a la conveniencia de aclarar el debate existente entre distintos operadores jurídicos y, en particular, por algunos órganos judiciales que, según se dice, discrepan sobre si dicho plazo es de cinco, de diez o de quince años y que la propuesta pretende despejar dichas dudas.

Se ha apuntado la posibilidad de que dicha propuesta tenga por finalidad privar de sus efectos propias determinadas sentencias judiciales que afectan a complejos turísticos y residenciales en la isla de Lanzarote, en cuyo caso procede advertir y recordar que dichas resoluciones judiciales no podrían equipararse legalmente a “órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística” y que en tales supuestos habrá que estar a lo que dispongan los correspondientes incidentes de ejecución de sentencias.

Por último, la Disposición Transitoria vigésimo primera regula detalladamente un procedimiento específico para la suspensión de la ejecutoriedad de órdenes de demolición de viviendas preexistentes a la entrada en vigor de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directirc4es de Ordenación General.

QUINTA: Supresión del control de legalidad y judicialización del planeamiento.-

Una de las obsesiones más llamativas del anteproyecto es la atribución de la mayor parte de los males del sistema legal de planeamiento al carácter bifásico de los procedimientos de aprobación del planeamiento y a la intervención de los Cabildos Insulares y el Gobierno de Canarias en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, de donde deriva la exigencia de garantizar “*la autonomía de cada administración para ejercer sus competencias sin injerencias indebidas de otras entidades públicas*” (epígrafe XIV del Preámbulo).

Para ello se sustituye el procedimiento bifásico de aprobación por un procedimiento monofásico “*en el que la Administración competente, en régimen de autonomía, tiene la responsabilidad de aprobar el instrumento de ordenación. En este caso, la intervención de las Administraciones afectadas distintas de la competente para aprobarlo se*

verifica mediante la emisión de informes sobre sus competencias, no sobre legalidad, ni menos aún sobre cuestiones de oportunidad, quedando el control de legalidad previo en la Administración promotora y, en su caso, en los tribunales de justicia ... El procedimiento de aprobación monofásico se recoge ya en algunas normas autonómicas”.

Esta renuncia al control de legalidad a favor de los tribunales de justicia va a suponer la eliminación de garantías que, hasta ahora, habían aportado mucha seguridad jurídica a las propias Corporaciones Locales que, a pesar de los retrasos puntuales que en algunos casos podría entrañar, apreciaban su resultado en la medida en que ese doble mecanismo de control eliminaba muchos focos de conflictividad jurídica.

Esta indiscriminada remisión del control de legalidad *ex post* a los tribunales de justicia va a suponer dilaciones considerables, la creación artificial de situaciones de hechos consumados, costes económicos y sociales considerables, y un notable incremento de la inseguridad y de la vulnerabilidad, derivando la conflictividad judicial hacia los municipios que en su mayoría no disponen del aparato jurídico para hacerle frente.

La pretendida descentralización de las políticas urbanísticas supone la cesión de las competencias de la Comunidad Autónoma en favor de los Ayuntamientos y Cabildos. Una transferencia de responsabilidades, apenas sin precedentes en el resto del Estado, cuyo alcance parece no haberse valorado suficientemente. La municipalización de los procesos de aprobación de los instrumentos urbanísticos sienta las bases de preocupantes distorsiones a varios niveles, comenzando por la invitación a generar situaciones dispares a la hora de aplicar la ley (tantas cuantas municipios hay), continuando por las dificultades técnicas, sobrecargas de trabajo, aumento de las presiones y responsabilidades ante tribunales sobrevenidas a las oficinas técnicas locales, para concluir en la inseguridad jurídica que se va a derivar de esta nueva situación y los costes económicos para los Ayuntamientos. La escasez de medios y la acumulación de trabajo a los que, por lo general, están sometidas las oficinas de urbanismo de los municipios provocará, sin duda, la externalización del planeamiento, creciendo la vulnerabilidad de los procedimientos por los intereses privados de los agentes más influyentes. Pocas dudas caben de la extraordinaria puerta que queda abierta a la conflictividad judicial, cuyas eventuales consecuencias de responsabilidad patrimonial se derivarán hacia las administraciones locales, toda vez que el Gobierno autónomo se desentiende del proceso.

Las apelaciones a la cooperación interadministrativa realizadas por los agentes políticos no hacen sino demostrar esta realidad, que queda en evidencia con la propuesta de creación de una extraña Oficina de Consulta Jurídica sobre ordenación del territorio y urbanismo (artº 25) para asesorar precisamente a las administraciones públicas canarias que, además, para rematar el despropósito, debe autofinanciarse, a cuyos efectos habrán de tarifarse sus consultas, informes y dictámenes.

Y resulta ingenuo pensar que esta medida puede adoptarse sin consecuencias de enorme calado, puesto que por razón de competencias el Gobierno de Canarias no está en condiciones de influir sobre los procedimientos judiciales, y sobre la propia capacidad de los tribunales de justicia para administrar con rigor y eficiencia la avalancha de procedimientos judiciales que ello va a suponer.

Si el Gobierno y el Parlamento de Canarias estuvieran en disposición de reformar al mismo tiempo la legislación procesal, y adoptar las medidas apropiadas para que los tribunales puedan adoptar medidas cautelares con extrema celeridad, que impidan los hechos consumados potencialmente derivados de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, podrían paliarse en alguna medida los efectos negativos derivados de esta previsión.

Como ello no es así las consecuencias van a ser de enorme calado y en su mayor parte irreversibles, porque las resoluciones judiciales que pongan término a los correspondientes procedimientos van a llegar en un momento en que los efectos y consecuencias de determinadas decisiones ya no puedan remediarse.

Por lo demás, carece de consistencia el argumento de que en algunas Comunidades Autónomas ya existen los procedimientos monofásicos, que parece ignorar el hecho de que en Canarias nos estamos refiriendo a territorios fragmentados, donde el suelo es un recurso escaso y no renovable, y donde el Gobierno de Canarias y los Cabildos Insulares juegan un papel esencial en la cohesión territorial y social, por lo que la comparación resulta del todo inadecuada y nada aporta para justificar la propuesta de que se trata.

SEXTA: Sobre la redacción incorrecta, errónea o imprecisa de determinados preceptos.-

Con carácter general se sugiere la conveniencia de depurar y pulir el texto por existir multitud de palabras o expresiones que están incorrectamente escritas (singular por plural o viceversa, masculino por femenino o viceversa, tiempos verbales, numeración de los apartados de determinados preceptos, etc.).

El artículo 9.2 se considera que tienen una redacción confusa, y no se sabe a qué pretende referirse con la expresión “*autonomía funcional*” referida a planes de desarrollo e instrumentos de gestión jerárquicamente dependientes de un plan afectado por una declaración de invalidez.

Algo parecido ocurre con el artículo 10.2 cuando se refiere a documentos de igual rango normativo, sin que pueda colegirse si se refiere a documentos que forman parte de un mismo instrumento de ordenación.

El artículo 78.2 remite la regulación del procedimiento de declaración de interés público o social de actos, construcciones o usos no ordinarios que carezcan de cobertura expresa en el planeamiento al artículo siguiente, cuando en realidad dicho procedimiento se regula en el artículo 80 del anteproyecto.

Además, se sugiere corregir la redacción de los siguientes preceptos, por ser incorrecta, estar incompleta o resultar confusa: Artículo 1.d; artículo 2.1; artículo 3.1; artículo 3.4.d; artículo 33.1.a: (la palabra “desmantelación” no existe); artículo 55.1; artículo 73.2 (numeración errónea); artículo 129.b, párrafo segundo (... órgano de la Administración actuación actuante ...); artículo 138.1 (... determinada por las determinaciones ...); artículo 138.3, párrafo primero (disposición adicional 18ª, numeración incorrecta); artículo 166.1.c: (puedan...); artículo 168.3.a: (iniciativa); artículo 169.2 y 3: (boletín oficial de canarias); artículo 172.1: corredores biológicos;

artículo 174.3: "...conmine a la Comisión Europea..."; artículo 176.2: "descripción geométrica"; artículo 209.2.c: "propietarios que se encuentren en sistemas generales adscritos".

Por todo lo cual,

SOLICITA que, teniendo por presentado en tiempo y forma este escrito, lo admita, tenga por formuladas las alegaciones al Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias que en su cuerpo se contienen y, en su mérito, disponer la retirada del mismo, para iniciar un proceso de deliberación participativa que conduzca a la elaboración compartida de un análisis y diagnóstico apropiado, como paso previo a la elaboración de un anteproyecto normativo que responda a las necesidades y demandas de la ciudadanía y de los agentes institucionales, económicos y sociales; y en su defecto, imparta las instrucciones apropiadas para modificar el texto del anteproyecto en los términos sugeridos en el presente escrito, dando al expediente el curso que legalmente corresponda.

En Taro de Tahíche, Teguiise, a 26 de abril de 2016