



NUEVA
CANARIAS



PARLAMENTO
DE CANARIAS

GRUPO PARLAMENTARIO NUEVA CANARIAS

Parlamento de Canarias

ENMIENDA A LA TOTALIDAD AL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

NOVIEMBRE 2016

A LA MESA DE LA CÁMARA

El grupo parlamentario de Nueva Canarias, al amparo de lo dispuesto en el artículo 123 del Reglamento del Parlamento, presenta la siguiente **Enmienda a la Totalidad al Proyecto de Ley Del Suelo de Canarias (9L/PL-0003), con solicitud de devolución al Gobierno.**

En Canarias a 4 de noviembre de 2016

Román Rodríguez Rodríguez
Portavoz del Grupo Parlamentario Nueva Canarias

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. Escaso debate público y falta de consenso político y social	2
2. Ausencia de diagnóstico compartido	5
3. Aspectos positivos del proyecto de ley	7
4. Renuncia al proyecto común de Canarias. La nueva distribución de competencias en la ordenación del territorio.	9
5. Derogación de las Directrices de Ordenación General.	11
Tratamiento del turismo en el proyecto de ley	12
6. Aprobación definitiva del planeamiento urbanístico por los ayuntamientos	14
Evaluación ambiental estratégica y órgano ambiental	18
7. Debilitamiento del poder de planificación insular	19
8. Urbanismo de plan versus urbanismo de proyecto	21
8.1.- Los proyectos de interés insular o autonómico	23
8.2.- Ordenanzas provisionales insulares y municipales	25
8.3.- Programas de actuación sobre el medio urbano	27

8.4.- Los convenios urbanísticos	27
9. Suelo rústico y actividades agrarias en el proyecto de ley	28
9.1.- Sobre los usos, construcciones y actividades en suelo rústico	29
9.2.- Aspectos positivos para facilitar las actividades agrarias en suelo rústico	30
9.3.- Aspectos negativos del proyecto de ley	32
9.4.- El uso turístico como actividad complementaria en suelo rústico	34
9.5.- Planeamiento insular y protección del suelo rústico	36
9.6.- La derogación de las DOG referidas al suelo rústico	38

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Canarias ha presentado en el Parlamento el Proyecto del Ley (PL) del Suelo de Canarias. Se trata de una trascendental ley que modifica sustancialmente la legislación sobre la ordenación del territorio y del urbanismo. Podemos decir que, quizás, sea la norma más importante de esta legislatura.

Era necesario un nuevo texto legislativo que unificara la dispersa normativa existente. También era conveniente simplificar y armonizar las determinaciones legales en este ámbito. Pero la cuestión vital es cómo hacerlo, cómo concretar en normas los buenos deseos, en qué dirección debemos orientar los cambios.

Recordemos que los mismos grupos parlamentarios que apoyan y defienden este Proyecto de Ley del Suelo de Canarias por la necesidad de simplificar, racionalizar y actualizar la legislación territorial, aprobaron hace dos años la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Simplificación y Armonización Territorial. Los portavoces de los grupos parlamentarios de CC y del PSOE la defendieron con ardor como una ley imprescindible que iba a lograr los objetivos que recogía su nombre. Esta ley no fue aplicada y un año después de su entrada en vigor se va a derogar y sustituir por este PL, por los mismos que la aplaudían.

Parece que el nuevo presidente del Gobierno, sustentado, eso sí, en la misma alianza de partidos; tiene otra orientación de los cambios que son necesarios introducir, que se plasma en los contenidos del nuevo PL.

Y, cuidado, con las leyes del territorio, no se puede improvisar. La legislación que la Comunidad Autónoma ha ido construyendo en los últimos 30 años ha sido fruto de grandes consensos institucionales, políticos y sociales. Sinceramente no creemos que este PL venga a esta Cámara sustentado en tales acuerdos. Sólo hay que observar las discrepancias públicas que hay entre los dos socios de Gobierno. Las diferentes opiniones que conviven en el PSOE. O que notables personalidades de la propia CC, como el expresidente del Gobierno canario, Paulino Rivero, y el expresidente del Cabildo de El Hierro, Tomás Padrón, rechacen este proyecto.

Creemos que con este proyecto de ley ha habido mucha propaganda y poco debate. Han circulado muchos argumentarios simplificadores y poco conocimiento del PL. Y lo decimos desde los que, como nuestro grupo parlamentario, se oponen a este proyecto y presenta esta enmienda a la totalidad.

Porque creemos que este PL es muy importante, hemos hecho un esfuerzo por estudiarlo concienzudamente, tanto el texto legal como el conjunto de documentos del expediente legislativo. Hemos eludido, todo lo posible, el juicio de intenciones, yendo a criticar, lo más argumentadamente que sabemos, los contenidos que no compartimos. Queremos convencer que este PL camina en dirección equivocada. Que las medidas que propone son desproporcionadas y algunas muy indeseables, apartándose de los grandes consensos establecidos históricamente en nuestra normativa territorial.

Tenemos un mal precedente en la reciente aprobación, el pasado mes de septiembre, de la Ley 2/2016, para la modificación de la Ley 6/2002 sobre Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las Islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Mal precedente, tanto en los contenidos como en la forma de tramitarse, modificando sustancialmente, a través de enmiendas de los grupos que apoyan al Gobierno, la proposición de ley que se había tomado en consideración.

Además el proyecto de ley que enmendamos, se discute cuando se va a iniciar el trámite del proyecto de ley por el que deroga el apartado c) del artículo 4.2 de la Ley 2/2013 de Renovación y Modernización Turística de Canarias que, como continuación de los cambios ya introducidos por la Ley 9/2015, acaba con las limitaciones existentes para autorizar nueva oferta alojativa turística, popularmente conocido como moratoria turística.

En una Canarias que camina hacia los 14 millones de turistas al finalizar este año, con un incesante incremento anual, más importante se nos antoja no equivocarnos en las normas que establezcamos para ordenar los usos del territorio y también regular las actividades turísticas, especialmente el crecimiento de la oferta alojativa.

Desearíamos un debate constructivo y riguroso en este Parlamento sobre el PL. Necesitamos tiempo para esa discusión. Aquellos que quieren aprobar de prisa y corriendo este proyecto cometen un grave error, anteponiendo determinados intereses particulares o partidistas a lograr la mejor ley posible sobre el territorio.

Está en manos de las diputadas y los diputados de este Parlamento que lo consigamos.

1. Escaso debate público y falta de consenso político y social

Son numerosas las alegaciones presentadas al anteproyecto de ley que solicitaron, vista la transcendencia del mismo, la ampliación del plazo de información y debate público para promover un proceso de concertación institucional y social, que no fue atendido. Es el caso de la Fundación Cesar Manrique (páginas 1 a 5), el Colegio Oficial Interinsular de Ar-

arquitectos de Canarias (Coiac) (páginas 4 a 7) o el grupo Socialista en el Cabildo de Lanzarote (páginas 1 y 2), entre otros muchos.

Finalmente sólo ha habido 35 días escasos de información pública del anteproyecto de ley. A pesar de ello se ha demostrado el interés por participar de la ciudadanía con la presentación de 129 alegaciones (al margen de las de carácter institucional) en ese corto espacio de tiempo, muchas de las cuales tienen una alta cualificación en sus análisis y propuestas.

Las numerosas reuniones que han tendido los responsables del Gobierno y los autores del PL con sectores económicos y organizaciones, tanto antes de conocerse el texto del anteproyecto de ley como después, han tenido un objetivo principalmente publicitario, sin apenas recoger las propuestas de los interlocutores, al menos sobre los contenidos fundamentales.

No se ha cumplido, por tanto, con lo declarado por la Ley canaria 5/2010 de Fomento a la Participación Ciudadana. Parece que someter a información pública este PL se debe más a la existencia de la obligación legal derivada 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 (que incorpora al ordenamiento jurídico las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), que a la convicción de compartirla con la ciudadanía.

Además se ha optado, como señala la Fundación César Manrique, por cumplir con dicha obligación 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 manera unilateral y sin debate público previo, lo que evidentemente condiciona la propuesta normativa que se formula.

Y concluye la citada fundación en sus alegaciones: “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 la 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 condiciona de manera determinante las soluciones que se proponen” (alegaciones página 2).

Opinión que comparte el Colegio de Arquitectos (Coiac) en su conclusión 17: “Con el proyecto se ha podido constatar importantes carencias en el necesario debate destinado a

proponer qué modelo de desarrollo territorial quieren los habitantes de Canarias. Los ciudadanos de este archipiélago en realidad desconocen los motivos que han llevado al Ejecutivo a querer modificar la actual ley con tanta urgencia (...). Desconocimiento que se acentúa si tenemos en cuenta que no se ha realizado un auténtico diagnóstico sobre el origen de tales disfunciones, más allá de lo expuesto sintéticamente en el preámbulo que, a veces, confunde consecuencias como si fuera la causas de los problemas” (Coia alegaciones página 40).

Ese proceso de reflexión conjunta, de diagnóstico y de participación ciudadana e institucional lo hicimos en Canarias durante dos años antes de aprobar la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo en Canarias en abril de 2003.

También puede servir de ejemplo el acuerdo del Gobierno Vasco de iniciar el procedimiento de revisión (¡jojo de revisión, no de derogación!) de las Directrices de Ordenación Territorial (Boletín Oficial del País Vasco, nº 157, de 20 de agosto de 2015). La revisión tendrá una duración estimada de tres años porque se determinó que se lleve a cabo en el marco de un proceso de participación amplio. Por ello, se plantea la elaboración de dos documentos de forma previos al avance de la revisión: el documento base y el plan de participación.

Vemos por tanto que si se quisiera que la ciudadanía participara desde el inicio de un proceso de modificación de la legislación territorial se puede hacer.

Asimismo parece inadecuado el método de elaboración de una ley tan importante a juicio de numerosas instituciones y profesionales. Así el ya citado Colegio de Arquitectos señala: “Se ha optado por encargar la redacción a un núcleo cerrado de académicos y ejercientes del derecho, un tanto aislados de los profesionales, como los arquitectos, que han hecho de la ordenación del territorio y el diseño y aplicación de sus instrumentos su labor cotidiana, y de los colectivos sociales y profesionales que se verán afectados por la aplicación de esta ley” (alegaciones página 4).

También la Fundación Cesar Manrique abunda en esta limitación inicial del PL, defendiendo la necesidad de un tratamiento interdisciplinar en la preparación de la ley, no sólo desde el ámbito jurídico académico: “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” (alegaciones página 5).

Nos encontramos que el Parlamento va a debatir una ley trascendental para el futuro de Canarias, probablemente la más importante de la presente legislatura, que no concita el

suficiente consenso institucional, político y social. Las leyes nucleares sobre el Territorio, como la Ley de Espacios Naturales de 1994, la de Ordenación del Territorio de 1999 y la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo de 2003 gozaron de amplios consensos y fueron aprobadas por unanimidad en el Parlamento.

Pese a los intentos del Gobierno de transmitir que este PL tiene amplios apoyos la realidad es que desde el punto de la sociedad civil es aplaudida con calor por las organizaciones empresariales y por determinadas organizaciones agrarias y rechazada por todos los sindicatos y por numerosas entidades profesionales y medioambientalistas, agrupados en la plataforma Canarias. Por un territorio sostenible. Y desde el punto de vista político-parlamentario la defiende “en comandita” CC y PP, con el apoyo de ASG, pero no es un secreto que ha dividido al PSOE, que forma parte del Gobierno, y que es rechazada por importantes personalidades de la propia CC, como el expresidente del Gobierno canario, Paulino Rivero, y el expresidente del Cabildo de El Hierro, Tomás Padrón. Además de impugnada por Nueva Canarias (NC) y Podemos.

2. Ausencia de diagnóstico compartido

Una ley con el alcance y los radicales cambios que esta pretende, debe responder a un adecuado diagnóstico de la realidad sobre la que actúa. Se debería haber ofrecido a debate a la sociedad un balance previo de la situación medioambiental y territorial de Canarias, del contexto de los problemas medioambientales que vive el planeta, de las ventajas y limitaciones de la legislación existente, así como una perspectiva de futuro para definir hacia donde queremos llevar a la sociedad y la economía de Canarias.

Como hemos comentado la aprobación de la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo en Canarias estuvo precedida por un intenso proceso de debate, con documentos iniciales de evaluación de la situación que vivían las Islas, construcción de un diagnóstico compartido y varios procesos de participación ciudadana.

Los cambios legales introducidos fueron determinantes para regular el crecimiento desbocado que llevaba la economía canaria, de la que tiraba el binomio construcción-turismo. Y una medida como el control del crecimiento turístico, que ha sido derogada en la práctica por los sucesivos Gobiernos y de la que abominan las élites económicas y los partidos conservadores, fue aprobada por unanimidad del Parlamento canario.

Sin embargo ese análisis y diagnóstico compartido no se ha hecho en este caso. En el expediente del PL no existe ningún documento que evalúe la situación actual y las razo-

nes que justifican la iniciativa. El único texto de referencia es la exposición de motivos donde no encontramos correspondencia entre los objetivos que pretende y los medios que propone para alcanzarlos. Atribuye a la regulación vigente ser una “carga injustificada” y explica que “la regulación del suelo se ha convertido no en un elemento de ordenación y de equilibrio, sino en muchos casos, en una dificultad para la planificación y el ejercicio ordenado de actividades sociales y económicas”.

Añade que “los conflictos se agravan y su adecuada resolución se obstaculiza cuando las reglas aplicables operan como condicionantes infundados que enmarañan más los problemas, en lugar de contribuir a solventar esas tensiones y satisfacer los intereses públicos y privados concurrentes” (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 291, de 22 septiembre de 2016, página14).

Se culpabiliza de los retrasos en la elaboración del planeamiento territorial y urbanístico a lo que los voceros empresariales y políticos de este PL denominan la “maraña legislativa”. Y la exposición de motivos, con más elegancia, lo justifica así: “La normativa territorial y urbanística puede llegar a convertirse en una limitación no sólo por la profusión de ese conjunto de leyes y reglamentos, sino también por la complejidad de algunas de las reglas, por la rigurosidad formal excesiva, por las contradicciones, por la imprecisión...” (BOPC nº 291, página14).

Se responsabiliza también a la legislación sobre el territorio y el medioambiente de “retrasar o impedir las inversiones”, más grave, se dice en tiempos de crisis económica con altos niveles de desempleo.

Aquí se introduce en la exposición de motivos la infeliz idea de que la “ley se limita a adecuar ese principio general de desarrollo sostenible a los tiempos y las necesidades actuales de la sociedad canaria” (BOPC nº 291, página 16). De lo que se puede colegir que, en tiempos de crisis, este principio se deba acomodar a la consecución de unos objetivos económicos a corto plazo, como si el concepto de sostenibilidad pudiera tener un carácter “oscilante” y los recursos medioambientales y territoriales destruidos hoy pudieran ser “renovados” más adelante.

Se contradice este planteamiento con la esencia misma del desarrollo sostenible cual es “dar respuesta a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a la hora de satisfacer sus propias necesidades”. Se olvida que el medioambiente y el territorio es el entorno donde se desarrolla la vida de las personas y no solo un espacio que debe soportar la actividad económica.

Es cierto que hay insatisfacción generalizada con el marco legal y su concreción en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pero no existe coincidencia sobre las causas que la generan y, menos aún, sobre las soluciones a adoptar.

La falta de un diagnóstico previo y compartido hace que se haga un análisis simplificador o interesado del problema. El Gobierno de Canarias populariza esta ley del suelo como panacea para solucionar los problemas económicos de Canarias, que desbloqueará las inversiones, generará empleo, etc.

Con ello alimenta la concepción liberal-conservadora que entiende que no hay más crecimiento económico por la “maraña legislativa”, la burocracia de las administraciones, la hipertrofia del sector público...Resumiendo, el mensaje sería, la culpa de nuestros problemas es de la regulación y de la administración; la solución es la liberalización y el mercado.

Es un análisis simplista que olvida que los problemas del crecimiento económico de Canarias son mucho más complejos, que atañen a las características de nuestro modelo productivo, nuestra excesiva dependencia del turismo, la escasa diversificación económica, la insuficiente formación de nuestra gente, la redistribución de la renta generada...

Nuestro grupo comparte la necesidad de la simplificación, racionalización y actualización de la legislación territorial y urbanística pero no el “núcleo duro” de las propuestas del PL.

Los cambios normativos propuestos nos parecen soluciones desproporcionadas para los problemas que quiere resolver. No creemos que la simplificación y la agilización del planeamiento se logren con la completa inversión de la distribución competencial en cuanto a la aprobación del planeamiento, desmantelando las competencias del Gobierno, derogando la Directrices de Ordenación General, eliminando la Comisión de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente de Canarias (Cotmac) y suprimiendo los controles de legalidad previos al planeamiento.

3. Aspectos positivos del proyecto de ley

Un proyecto de ley con 458 determinaciones, 408 artículos y 50 disposiciones tiene, obviamente, determinaciones positivas. Aunque no es una enmienda a la totalidad el espacio para destacar dicho aspectos, sí queremos señalar, al menos, algunos de los que no parecen más relevantes.

En primer lugar, se ha unificado en un solo texto legislativo, claro, bien ordenado y sistematizado las disposiciones de aplicación. En este sentido nos parece positivo que buena parte del PL siga el vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias. Era necesario hacer frente a la dispersión normativa que se había ido desarrollando.

También se respeta la delimitación y regulación de los espacios naturales protegidos, aunque no las competencias sobre ellos.

Se da a los planes generales un contenido mínimo necesario y de máxima simplicidad (artículo 140). El contenido mínimo serán las determinaciones estructurantes y potestativo la ordenación pormenorizada.

Además, se limita al planeamiento urbanístico la clasificación de suelo urbanizable, determinado por los crecimientos poblacionales previsibles, teniendo como referencia el incremento poblacional y la superficie edificada de los últimos diez años (artículo 41.2).

Se suprime la caducidad de los instrumentos de ordenación (artículo 84.5). Al mismo tiempo que se flexibilizan los plazos de adaptación de los planes, que se adaptan cuando hagan su primera modificación sustancial (Disposición Transitoria Cuarta).

Respecto a los instrumentos en tramitación, bastante numerosos, se les ofrece la posibilidad de seguir el procedimiento de la normativa anterior o someterse a las nuevas disposiciones previstas en el PL, conservando los actos y trámites realizados (Disposición Transitoria Séptima)

Se obliga a que la administración autonómica emita un informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación (artículo 13.5), aunque no estamos de acuerdo con el alcance de ese informe como más adelante comentaremos.

Por último, se simplifica la autorización de obras en suelo urbano. Se realizan importantes mejoras en cuanto a facilitar las actividades y construcciones agropecuarias en suelo rústico, flexibilizando las autorizaciones necesarias. Al mismo tiempo que se permiten construcciones y actividades complementarias no directamente vinculadas a las tareas agrarias, como expondremos en el amplio apartado 9 de esta enmienda.

4. Renuncia al proyecto común de Canarias. La nueva distribución de competencias en la ordenación del territorio.

El PL establece un radical cambio en la distribución de competencias para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, que queda en manos de las administraciones locales, cabildos y ayuntamientos. Se argumenta en la exposición de motivos que “el principio rector del reparto competencial que efectúa esta ley es la garantía de la autonomía de cada administración pública; autonomía para ejercer sus competencias sin injerencias indebidas de otras entidades públicas” (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 291, 22 de septiembre de 2016, página 22).

Para ello, continúa, “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**, y menos aún sobre cuestiones de oportunidad, quedando el control de legalidad previo en la administración promotora y el posterior al régimen de control establecido por la legislación de régimen local, sin perjuicio del control de los tribunales de justicia” (BOPC, nº 291, página 19).

Además el artículo 87.6 del PL establece que también la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento sea realizada por un órgano ambiental designado por la misma administración que aprueba definitivamente el plan. La función de elaborar la evaluación ambiental estratégica la desarrolla en la actualidad la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

Nuestro grupo parlamentario está completamente en contra de esta nueva distribución competencial y de la concepción disgregadora de Canarias a la que conduce. Partiendo de una decisión exclusivamente política, que nada tiene que ver con los problemas que pretende resolver, el PL implanta un escenario competencial marcadamente municipalista, que además no tiene parangón, con ese alcance, en ninguna otra comunidad autónoma.

No podemos desarticular Canarias en 88 planeamientos inconexos que rompan la necesaria coordinación general. Ni en siete planeamientos insulares que no reconozcan la realidad política, económica y medioambiental del Archipiélago.

El PL renuncia a que la Comunidad Autónoma ejerza el gobierno y el control del territorio a través de cuatro vías fundamentales:

- La derogación de las Directrices de Ordenación General
- Atribuye la potestad de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento del ámbito local a los cabildos y a los municipios, incluyendo la evaluación ambiental.
- Limita la capacidad del planeamiento insular para determinar el modelo de isla en aplicación del denominado “principio de contención”.
- Suprime cualquier informe vinculante respecto a la legalidad de la ordenación, tanto el autonómico como el insular, en el procedimiento de aprobación del planeamiento municipal, y suprimiendo igualmente, el informe de legalidad en la aprobación de los planes insulares.

Se pretende dinamitar un sistema que ha funcionado razonablemente bien desde la creación de la comunidad 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.

Tal como expresa atinadamente la Fundación César Manrique: “Desde los inicios del proceso de construcción administrativa de la CAC, 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. Y la aprobación definitiva del planeamiento municipal y supramunicipal por la administración superior ha formado parte de una cultura política indiscutida” (alegaciones página 8).

En ese mismo sentido apunta el expresidente Paulino Rivero: “Es verdad que existen claras interferencias en las competencias sobre el territorio entre el Gobierno de Canarias, los cabildos y los ayuntamientos. La solución debe buscarse en la clarificación del papel de cada administración. La solución no está en la renuncia del Gobierno al control de legalidad, ni mucho menos al control de la planificación económica, territorial y poblacional del Archipiélago” (Dos maneras de entender Canarias; Canarias7; 22 de octubre de 2016).

Con este proyecto de ley se excluye al Gobierno y a la administración autonómica del desempeño de las más importantes competencias en materia de “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” (donde la CAC tiene competencias exclusivas en virtud artículo 30.15 del Estatuto Autonomía) y en la que confluyen importantes intereses autonómicos, insulares y municipales.

5. Derogación de las Directrices de Ordenación General.

Hay que tener en cuenta que las Directrices de Ordenación General es el único instrumento de ordenación territorial y de los recursos naturales de Canarias a nivel suprainisular. A través de normas de aplicación directa, normas directivas o recomendaciones orienta y determina los instrumentos de ordenación que se desarrollan a nivel insular y municipal.

La disposición derogatoria única 1c) deroga las Directrices de Ordenación General y su memoria, contenidas en el anexo de la ley 19/2003, “continuando en vigor las Directrices de Ordenación del Turismo”. A pesar de que la exposición de motivos aduce que “los principios y criterios de actuación se incorporan al texto legal” (BOPC, nº 291, página 16), nada más lejos de la realidad. De las 143 Directrices de Ordenación General, el PL sólo incorpora nueve, que son además las de carácter declarativo y menos de aplicación directa.

Aunque la oposición a esta derogación es muy extensa en las alegaciones presentadas quizás la opinión más relevante sea la del Consejo Consultivo de Canarias. En su dictamen 244/2016, de 2 de agosto, sobre este PL señala con rotundidad: “Debemos insistir en la eventual inseguridad jurídica que una derogación de tanta trascendencia (por la extensión y naturaleza misma de las directrices que se eliminan, piezas fundamentales del sistema de planeamiento en Canarias) puede provocar” (dictamen, página 155)

Tras resaltar que, en efecto el proyecto no pretende hacer desaparecer las directrices (reguladas en sus artículos 88 a 94 PL), sino las directrices actualmente en vigor, insiste respecto a la derogación: **“Pero la solución adoptada, en un ámbito como el de la ordenación del territorio y el urbanismo en el que convergen importantes intereses generales y particulares, puede generar un vacío normativo que podría afectar a la seguridad jurídica (Art. 9.3 CE)** (dictamen, página 156).

Esperamos que los grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno tomen nota de esta opinión jurídica y actúen, en consecuencia, anulando la derogación de las Directrices de Ordenación General.

Y se aparten de las opiniones vertidas sobre este asunto en un texto denominado *Análisis del Dictamen preceptivo nº 244/2016*, que, a modo de contradictamen del Gobierno al Consejo Consultivo (una novedad en las disposiciones para la elaboración de las leyes por parte del Ejecutivo), firma, sin fecha, la Secretaría General Técnica del departamento de Política Territorial.

En un pretendido intento de sentar “cátedra” frente al Consultivo, este informe sostiene que no sólo no hay vacío normativo sino que la derogación “sirve para clarificar y resolver un ordenamiento confuso”. Y añade: “Esas directrices, en la actualidad, son un conjunto de recomendaciones, que el proyecto de ley supera en tanto que resulta incompatible una recomendación con una norma jurídica...” (páginas 48 y 49).

Por si se quiere tener acceso a opiniones diferentes a las expresadas anteriormente sobre este tema, y al menos tan valiosas, recomiendo las alegaciones presentadas por la Fundación César Manrique, las del Cabildo de Gran Canaria y, especialmente, las excelentes alegaciones que suscriben conjuntamente Emma Pérez-Chacón, Ramón Díaz, Faustino García Márquez y Ángela Castellano.

Esta última alegación, en concordancia con la opinión del Consultivo, manifiesta: “No hay precedentes de derogación de instrumento de ordenación en esta comunidad autónoma que no conlleven una sustitución por otro instrumento, ya sea a partir de su revisión, modificación o alteración en cualquier sentido. Esta incongruencia de tener como principio rector el desarrollo sostenible y derogar la normativa ajustada al mismo está totalmente injustificado y parece vulnerar, igualmente el artículo 3 de la Ley del Suelo del Estado” (alegaciones página 4).

Quien seguro se encuentra satisfecho con la propuesta derogatoria de las directrices es José Carlos Francisco, actual presidente de la CEOE de Tenerife, que, en sus informes y libros, viene reclamándola insistentemente. Por citar sólo un comentario, de los muchos que hace sobre esto, en su último libro: “La ley de directrices está condicionando de forma negativa la actividad económica por el exceso de normativa y planeamientos que obliga cumplir. Por este motivo, parece razonable que la normativa sea derogada o modificada en profundidad, principalmente en cuanto los requisitos y limitaciones que establece a los promotores privados y administraciones públicas para llevar a cabo algunas actuaciones” (Canarias. La transformación. Ed. Colección Canarias. Economía. 2013, página 151)

Tratamiento del turismo en el proyecto de ley

Aunque deroga las DOG, el PL mantiene la vigencia de las Directrices de Ordenación del Turismo (DOT), hasta que se acometa, según el Gobierno, una nueva ley del turismo. Somos poco optimistas sobre el futuro de estas directrices, entre otras cosas, porque la Ley 9/2015 de Renovación y Modernización Turística y el PL de modificación de su artículo 4.2c), que inicia la tramitación en esta Cámara, ya acaba con la limitación existente pa-

ra autorizar nueva oferta alojativa turística (lo que se llamaba la moratoria turística), contenida en la DOT originales.

Sin embargo, sorprende que una norma que pretende ser una ley del suelo de Canarias renuncie a una ordenación integrada del territorio y del turismo. Efectivamente, el PL excluye cualquier referencia a la actividad turística a pesar de la importancia que sus efectos inducidos tiene sobre el territorio, en general, y sobre los suelos urbanos y urbanizables en particular.

Esta disociación se pretende justificar por la naturaleza sectorial del turismo pero, en la práctica, significa que la ley del suelo renuncia a su regulación territorial y urbanística. Como gráficamente comenta la Fundación César Manrique: “En Canarias regular el suelo sin tomar en consideración la regulación del turismo es partir una misma criatura por la mitad” (alegaciones página 13).

Esta exclusión se hace palpable en el recorte de competencias de los planes insulares para poder definir el modelo turístico insular. Un modelo territorial insular que no contemple la incidencia sobre la isla de la primera industria de Canarias es claramente incompleto.

Pero es que además el PL elimina de la competencia de los planes insulares de ordenación (PIO) “la fijación de los criterios del modelo turístico de la isla” (ver artículo 97c), redacción que sí estaba en el anteproyecto de ley y que también está recogido en el actual texto refundido (ver art 19.1B).

Esta eliminación no nos parece inocente. Sobre todo si lo vinculamos al artículo 101.1 que apunta que además de las espacios que delimiten los PIO para las actividades y usos turístico, **“esta zonificación no impedirá el uso turístico fuera de estas zonas”**.

En nuestra opinión, se está abriendo la puerta a que los planes generales puedan clasificar nuevos suelos con destino turístico, más allá de los definidos en el plan insular. Esta preocupación adquiere más sentido si se terminan modificando la Directrices de Ordenación del Turismo, con una próxima ley turística o se anulan la limitaciones para nueva clasificación de suelo con destino turístico que regula tasadamente el artículo 12 de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes.

Cosa diferente es que se permitan los usos turísticos que regula la legislación sectorial como el turismo rural.

Por último, en relación al turismo, no nos parece satisfactoria la redacción de la disposición final quinta.2 del PL sobre “usos residenciales en zonas turísticas”. Somos contrarios

a legislar a “golpe de problema”, máxime si la decisión que se toma condiciona el futuro de nuestra oferta turística, muy necesitada de rehabilitación y de cualificación.

Hay que mantener la política de especialización de usos en las zonas turísticas como, por otra parte, establecen las vigentes DOT. Los usos residenciales existentes deben ser aceptados pero debe mandatarse al planeamiento a que regulen las condiciones de compatibilidad entre el uso residencial y el turístico dentro de una zona turística, en función de las características concretas de la misma o del núcleo turístico en que está integrado. El problema que ha surgido en determinados municipios turísticos no es consecuencia tanto de la legislación como de las determinaciones concretas que estableció su planeamiento turístico.

6. Aprobación definitiva del planeamiento urbanístico por los ayuntamientos

Ya hemos comentado que el PL propone un procedimiento monofásico en la tramitación de planeamiento trasladando la competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación a las corporaciones locales, en base a lo que denomina “garantía de la autonomía de cada administración pública”. Los propagandistas del PL lo popularizan hablando de reconocer la “mayoría de edad” de los municipios en el planeamiento.

Esto conlleva la desaparición del control último de legalidad del planeamiento municipal, actualmente ostentado por el Gobierno de Canarias a través de un órgano autonómico interadministrativo como es la Cotmac. Para dejarlo más claro, el PL niega que tenga carácter de “legalidad” el informe único, preceptivo y vinculante que emita la administración autonómica “sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran resultar afectadas por el plan” (artículo 145.3).

Hasta ahora, el marco legal vigente no ha impedido a los ayuntamientos definir su propio modelo de ocupación del territorio municipal, ni a los cabidos insulares definir el esquema de ordenación que se propone para la isla.

En el caso de los ayuntamientos, en el trámite de aprobación provisional de su Plan General son plenamente autónomos y competentes para conformar su modelo de ordenación urbanística. Dicho modelo rara vez se cuestiona en la fase de aprobación definitiva por la Cotmac, salvo que se vulneren cuestiones de legalidad que le afecten. Quizás, en algunas ocasiones, la Cotmac se haya excedido con reparos de “oportunidad” que no son convenientes. Pero este mecanismo de tutela previo a la aprobación definitiva ofrece un marco de debate y discusión respecto a los instrumentos de ordenación, lo cual facilita y

fomenta el consenso entre las administraciones con competencia en dicho ámbito territorial. Al mismo tiempo que se fortalece la adecuación a la legalidad del instrumento aprobado.

Actualmente la verdadera dificultad se encuentra en conseguir que el planeamiento consiga el adecuado consenso político interno dentro del ayuntamiento y con sus vecinos y vecinas, que le permita la “aprobación provisional”, asunto de entera competencia municipal.

Pongamos el ejemplo del Ayuntamiento de La Laguna. El presidente del Gobierno de Canarias, Fernando Clavijo, en su etapa como concejal de Urbanismo y luego como alcalde, no consiguió aprobar el nuevo Plan General en dos mandatos por motivos de política interna municipal. No ha llevado, en todos estos años al pleno, la aprobación provisional. ¡Qué culpa tiene la Cotmac de esto!

Existen otros muchos ejemplos de ayuntamientos de Canarias que llevan más de 20 años sin poder aprobar su planeamiento general por cuestiones de índole interna, como es el caso del municipio turístico de San Bartolomé de Tirajana, por causas totalmente ajenas al marco normativo o a la Cotmac.

Se pretende agilizar la aprobación de los planes generales trasladando una competencia de aprobación definitiva cuando no existen estructuras técnicas, jurídicas y administrativas adecuadas para ello en la mayoría de los ayuntamientos.

Cuando existen 19 ayuntamientos que le han solicitado al Gobierno que les redacte sus planes (planes supletorios), por incapacidad de hacerlos ellos mismos. Entre otros, el Ayuntamiento de Mazo, solicitado por su alcaldesa de entonces y hoy Consejera de Política Territorial, Nieves Lady Barreto.

Además, tal como apunta el Cabildo de El Hierro, “en ninguna comunidad autónoma de España se ha producido un traspaso de competencias a los ayuntamientos del nivel que se pretende con esta ley” (alegaciones página 2). Efectivamente, estudiada por nuestro grupo parlamentario la legislación territorial de las otras 16 CCAA sobre este tema, ninguna tiene una normativa semejante. Aprueba definitivamente su Plan General sólo el Ayuntamiento de Palma de Mallorca y el de Logroño, capitales respectivamente de sus comunidades, en correspondencia con su capacidad técnica.

La legislación más similar es la del País Vasco, donde aprueban definitivamente los planes generales los municipios de más de 7.000 habitantes. Pero aquí sí emite el órgano

colegiado autonómico (la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco) el informe de evaluación ambiental y un informe vinculante de adecuación a la legalidad del plan.

Respecto a la propuesta del PL que estamos comentando el informe preceptivo de la viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno, emitido el 21 de junio de 2016, dedicada nada menos que 14 páginas (de la 17 a la 30) a cuestionar jurídicamente la propuesta de residenciar la aprobación definitiva del planeamiento en las corporaciones locales, aunque evidentemente con poco éxito, pues parece que el presidente del Ejecutivo tiene más confianza en los profesionales externos a los que encarga la redacción del PL que a sus propios y cualificados funcionarios y funcionarias.

Señala: “En la ordenación territorial y urbanística confluyen intereses de distintas administraciones, por lo que la aprobación de un Plan General en muchos casos puede incidir en intereses supralocales. Las competencias decisoras en esta materia no parece que puedan residenciarse en los municipios, conforme el artículo 62 de la Ley de Bases de Régimen Local” (página 25).

Y concluye su informe: “En todo caso, de mantenerse la competencia decisoria en los municipios, los informes de la administraciones con un ámbito de competencia territorial más amplio deberían ser no sólo preceptivos sino también vinculantes, con el fin de garantizar la prevalencia en caso de conflicto, tal como establece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” (página 28).

El dictamen del Consejo Consultivo, por su parte, entiende que la administración autonómica, por tener la competencia exclusiva en ordenación territorial y urbanismo, debe participar en el acto de aprobación, lo que en su opinión hace a través del informe vinculante antes de la aprobación definitiva, regulado en los art 104.4 (caso de los cabildos) y 145.3 (caso de los ayuntamientos). Para el Consultivo: “El Informe vinculante de la administración autonómica podría convertir el llamado procedimiento de aprobación monofásico en un acto compuesto de equivalente naturaleza al procedimiento de carácter bifásico” (Dictamen página 87).

Pero añade: “La proyectada regulación del informe único, preceptivo y vinculante sin embargo puede considerarse insuficiente. El citado informe se limita a las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran quedar afectadas por el planeamiento y, al parecer, queda reducido a los términos de la petición cursada, ya que corresponde a la administración local o insular que formula y elabora el plan fijar el ámbito del contenido del informe de la Administración autonómica” (dictamen página 92).

Y concluye aseverando: “Podría resultar más acorde al derecho estatal básico un reforzamiento del informe vinculante de la administración autonómica, de tal forma que incluyera un pronunciamiento sobre la legalidad y la no afección a cuestiones de índole supra-local del plan formulado por la Corporación Local. **Así corregido, los arts. 104.4 y 145.3 PL resultarían conformes al parámetro de legalidad aplicable**” (dictamen página 92).

Queremos dejar claro que el proyecto de ley que estamos enmendando no recoge, en absoluto, esta opinión jurídica, pues el nuevo párrafo que el Ejecutivo ha añadido, a los dos artículos citados, pretende burlar la necesidad de que haya un auténtico informe vinculante de legalidad emitido por la Cotmac u órgano colegiado autonómico que lo sustituya.

Tal como apuntó el presidente del Cabildo de Gran Canaria, Antonio Morales, en su intervención en la comisión General de Cabildos del Parlamento cuando se abordó este PL “es necesario establecer controles de legalidad administrativos, previos a la tutela judicial, porque de lo contrario se traslada toda la litigiosidad a los tribunales de justicia. Y podemos encontrarnos con una paradoja, la ley que se presenta para agilizar, acaba colapsando los procedimientos en los tribunales de justicia”.

Nuestro grupo parlamentario defiende el mantenimiento del actual procedimiento bifásico para la aprobación tanto de los instrumentos de ordenación insulares como de los planes generales de los municipios.

En todo caso, proponemos a los grupos que apoyan al Ejecutivo que, al menos, reconsideren, a la luz de las opiniones manifestadas por el Consejo Consultivo así como por los Servicios Jurídicos del propio Gobierno, incorporar a través de enmiendas parciales, en la normativa del PL, el carácter de informe vinculante de legalidad que emita la administración autonómica tanto sobre los planes insulares como sobre los planes generales.

No obstante, queremos insistir en la desproporción de la medida propuesta en el PL para el problema que se dice pretender solucionar. Como no se ha hecho un diagnóstico previo y objetivo de dónde están los problemas reales en el alargamiento de los plazos para la aprobación del planeamiento, se sustituye lo que sería una serie de medidas técnicas por una decisión política completamente extremada.

Para este mismo problema, en la legislatura pasada, con otro presidente del Gobierno, pero sostenido por los mismos grupos CC y PSOE, se propusieron una serie de modificaciones en el funcionamiento de la Cotmac junto con que sólo el planeamiento estructurante municipal (no el pormenorizado) fuera aprobado por este órgano autonómico. Todo ello se introdujo en la Ley 14/2014 de Simplificación y Armonización Territorial. Pero estas medidas ni siquiera se implementaron y este PL ya deroga casi en su totalidad.

Probablemente sea más sensato redefinir con claridad el alcance y competencias de la Cotmac, las características de sus informes, limitados a cuestiones de legalidad, la coherencia en los criterios aplicables en todos los casos...

Nos parece muy ilustrativa la conclusión de un organismo profesional tan técnico como el Colegio de Arquitectos: “En definitiva, la disgregación de las competencias urbanísticas y ambientales no presuponen mayor eficacia ni simplificación en los procedimientos de aprobación; antes al contrario supone en realidad incrementar la falta de homogeneidad de los criterios de aplicación en la ordenación. **Parece como si el nuevo marco legal en realidad no pretendiera tanto favorecer la capacidad y autonomía técnica sino la política, sobre todo, a la hora de poder tomar decisiones definitivas, por razones de oportunidad que bien poco tiene que ver con la técnica urbanística**” (Coiac alegaciones, página 39).

Evaluación ambiental estratégica y órgano ambiental

El PL deja la potestad a cada administración para la creación de su propio órgano ambiental encomendado de tramitar el procedimiento de evaluación ambiental del instrumento de ordenación de su ámbito (municipal o insular). A pesar de que la lectura de la ley 21/2013 aplicable se deduce la exigencia de que el “órgano ambiental” sea distinto y carezca de dependencia funcional o jerárquica con el “órgano sustantivo” (que aprueba definitivamente el planeamiento), para garantizar la objetividad y neutralidad en el proceso de evaluación ambiental.

Según el proyecto de ley se podrían crear hasta 95 órganos ambientales (de los 88 ayuntamientos y los siete cabildos), sustituyendo el papel que hasta ahora desarrolla la Cotmac. Cuando además la mayor parte de los ayuntamientos apenas tiene capacitación técnica ni económica para asumir esta función.

Además, en este asunto, CC incumple el pacto de gobernabilidad suscrito con el PSOE que, en su página 57, apunta explícitamente que el organismo que aprueba la evaluación ambiental estratégica del planeamiento será la Cotmac o cualquier otro colegiado de escala autonómica que lo sustituya.

Nuestro grupo parlamentario comparte la opinión de que debe ser la Cotmac la que apruebe la evaluación ambiental de los planes.

7. Debilitamiento del poder de planificación insular

Ya hemos manifestado que no compartimos la propuesta del PL de sustituir la competencia de la administración autonómica para la aprobación definitiva de los Planes Insulares de Ordenación (PIO) por la capacidad para que lo hagan los propios cabildos. Consideramos que el desarrollo sostenible y la cohesión territorial y social de Canarias tienen que ser articulados a nivel de los instrumentos de ordenación del territorio y de los recursos naturales.

Es un error creer que lo que planifica una isla no afecta las demás, máxime cuando formamos parte de un ecosistema y avanzamos hacia la unidad del mercado archipiélagico. La aprobación definitiva de cada PIO por cada Cabildo va a generar con seguridad siete formas y criterios diferentes de formulación del planeamiento, siendo además islas que competimos en el mercado internacional del turismo. No habrá unidad de criterio de interpretación de la legislación territorial existente y de las propias directrices y se resentirá la cohesión territorial y la unidad de Canarias.

A esto se añade que se la Ley 14/2014 de Simplificación y Armonización Territorial trasladó la competencia autonómica para la aprobación de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos a los cabildos (que mantiene el artículo 115 del PL), por lo que también se pueden generar siete formas diferentes de formulación del planeamiento de espacios naturales y, a medio plazo, puede dar lugar a siete redes, rompiendo la unidad de la Red Canaria de Espacios Naturales. Esa determinación es especialmente preocupante respecto de los espacios que forma parte de la Red Natura 2000 que también puede acabar conduciendo a siete formas diferentes de gestión de las exigencias ecológicas de las especies y hábitats.

Por el contrario, el PL reduce drásticamente el contenido de los instrumentos insulares de ordenación (PIO y planes territoriales) y su competencia para hacer efectivo el modelo de ordenación que se desea para la isla. Por un lado, lo hace a través de lo que se denomina el “principio de contención” que prohíbe al planeamiento ir más allá de lo estrictamente necesario para cumplir su función y declara “nula de pleno derecho cualquier determinación del planeamiento que exceda este mandato” (artículo 82.3). Esto terminará trayendo una indeseable conflictividad sobre la definición de tales excesos.

Por otro, el artículo 97 del PL, que fija el contenido de los PIO, reduce las competencias que sí recogen los artículos 18 y 19 del vigente texto refundido. Y a los planes territoriales, tanto especiales como parciales, sólo se les reconoce carácter vinculante de sus determi-

naciones sobre el planeamiento urbanístico cuando ordenen o ejecuten sistemas generales y equipamientos estructurantes de interés insular (artículos 120 y 121).

Coinciden en rechazar esta modificación restrictiva del planeamiento insular, entre otras, las alegaciones de los cabildos de Tenerife (15 páginas, sin paginación); el Cabildo de Gran Canaria (páginas 29 a 36 y 49 a 52); el Cabildo de El Hierro (páginas 3 a 6) y el grupo Socialista en el Cabildo de Lanzarote (páginas 8 y 9). Este Cabildo, como institución, no presentó alegaciones.

Ya hemos comentado anteriormente que la exclusión del turismo de este PL, por considerarlo “solamente” una actividad sectorial deja incompleto el modelo territorial insular que pueda definir el PIO.

Pero es que además el artículo 97c) elimina de la competencia de los planes insulares de ordenación (PIO) “la fijación de los criterios del modelo turístico de la isla” redacción que sí está recogido en el actual texto refundido (ver art 19.1B).

También este artículo 97 retira al PIO la competencia para “establecer los criterios generales de clasificación y categorización del suelo en función de los valores a proteger” como establece el artículo 19.1C) del vigente texto refundido.

Como sostiene el Cabildo de Tenerife “si el PIO debe identificar las áreas a preservar del proceso urbanizador conviene decir claramente que está clasificando suelo rústico o, al menos, imponiendo al planeamiento general que las clasifique como suelo rústico” (alegación al artículo 97, sin paginación). Lo mismo apunta más adelante respecto a delimitar desde el nivel insular las áreas de reserva agraria.

En el mismo sentido se expresa el Cabildo de El Hierro. “No hay duda del interés público del suelo rustico y que es un herramienta básica para llevar a cabo la ordenación del territorio, es con ese objetivo básico por lo que hay que dotar al PIO de la capacidad de clasificar y categorizar el suelo rústico de manera que pueda marcar los ritmos de crecimiento indicando disponibilidad de los aprovechamientos” (alegaciones página 4).

Y el grupo Socialista en el Cabildo de Lanzarte: “La eliminación de la potestad del Plan insular, por motivos de interés insular, de clasificar o reclasificar suelo, incide igualmente en su capacidad de reconducir procesos adversos de gran afección al equilibrio territorial de la isla” (alegaciones página 9).

Este asunto lo trataremos más ampliamente en el último apartado de esta enmienda dedicada a las actividades agrarias y al suelo rústico.

Igualmente, excluye el proyecto de ley el contenido socioeconómico de los instrumentos de ordenación de competencia insular, lo que mutila la capacidad de ordenación territorial de la isla. Como apunta el grupo Socialista en el Cabildo de Lanzarote: “Se elimina su papel de coordinación dentro de modelo del resto de las actividades socioeconómicas con incidencia territorial cuya regulación queda remitida ahora a la legislación sectorial específica de cada una de ellas; pérdida de atribuciones del PIO que puede redundar en una ineficiente ocupación del suelo y en un incremento de las afecciones ambientales” (alegaciones página 8).

Respecto a la limitación que el PL establece a los planes territoriales (especiales y parciales), cuyas determinaciones sólo son vinculantes, sobre el planeamiento municipal, cuando ordenen o ejecuten sistemas generales y equipamientos, compartimos la extrañeza que manifiesta el Cabildo de Tenerife de cómo sí son vinculantes los contenidos que el PL le da a los planes insulares sí directamente están incluidos (artículos 95 a 101), pero no el de sus instrumentos de desarrollo.

La conclusión del Cabildo de Tenerife es taxativa: “Se estima que la ley debe establecer que los planes territoriales especiales y parciales han de ser vinculantes para el planeamiento urbanístico en la medida en que lo establezcan las directrices o el plan insular que desarrollen y ellos mismo a través de sus determinaciones” (alegaciones al artículo 120, sin paginación).

Por poner un ejemplo de lo que hablamos, si estuviera en vigor el PL, las determinaciones del actual Plan Territorial Ganadero de Tenerife o del Plan Territorial Especial Agropecuario de Gran Canaria, en tramitación, no obligarían a los planes generales de los ayuntamientos.

8. Urbanismo de plan versus urbanismo de proyecto

Este proyecto de ley se aleja del principio de que todas las actuaciones sobre el territorio deben sustentarse en la planificación existente. Como reiteradamente ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias, “el principio de la planificación previa constituye uno de los principales ejes vertebradores del derecho urbanístico”.

Sin embargo, como a continuación expondremos, el PL entiende al planeamiento como un “estorbo”, que dificulta la ejecución de cualquier proyecto, en lugar de la garantía de que ese proyecto sea coherente con la ordenación y usos que se han considerado deseables por las administraciones públicas en defensa del interés general.

No olvidemos que la aprobación de un plan territorial o urbanístico se realiza tras un proceso obligatorio de participación ciudadana y los informes del conjunto de administraciones públicas afectadas. Al plan lo legitima, al menos en teoría, un proceso amplio de reflexión y participación que concluye con una determinada regulación de las actividades y de los distintos usos permitidos en el ámbito territorial afectado.

Sin duda, surgen situaciones sobrevenidas y urgentes desde el punto del interés público que requieren la toma de decisiones no contempladas en el planeamiento. Para estas situaciones excepcionales ya el actual texto refundido contempla en su artículo 47 que el Gobierno de Canarias podrá suspender motivadamente la vigencia de cualquier instrumento de ordenación para su revisión o modificación, tanto de su contenido como de su ámbito territorial. Esta excepcionalidad también la contempla el artículo 169 del PL, ampliando, eso sí, que también pueda ser solicitada por particulares y no sólo por el propio Gobierno o por otras administraciones.

Nuestro grupo considera adecuado este artículo aunque no compartimos que la normativa transitoria quede excluida de evaluación ambiental estratégica, sin perjuicio de la evaluación ambiental del proyecto técnico si lo hubiere. Esta opinión también la mantienen los técnicos de la dirección general de Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias, Ricardo Pérez Fernández y Eduardo Risueño Díaz, en sus alegaciones al PL, señalando que, “según el artículo 6.1 de la ley 21/2013, serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, **así como sus modificaciones**” (alegaciones página 15). Así como el Cabildo de Gran Canaria (alegaciones página 44).

Por cierto, queremos destacar aquí que las citadas alegaciones, presentadas por Ricardo Pérez Fernández y Eduardo Risueño Díaz, se extienden ampliamente sobre el carácter restrictivo que, en general, el PL da a la evaluación ambiental (páginas 11 a 22).

A pesar de contar con la herramienta excepcional del artículo 169, el PL introduce nuevos “instrumentos con fuerza para desplazar las determinaciones de los planes”, “para permitir una respuesta ágil a nuevas situaciones y demandas sobrevenidas, no consideradas por el correspondiente instrumento de planeamiento”, “incluso contrarias a sus determinaciones” (BOPC, nº 291, exposición de motivos, páginas 18 y 19). Y los enumera, los proyectos de interés insular y autonómico; las ordenanzas provisionales municipales e insulares y los programas de actuación en medio urbano.

En este sentido comenta el Consultivo: “Ya desde nuestro dictamen 466/2012 advertíamos que, con la entrada de determinados nuevos instrumentos de ordenación (en este caso, los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad turística),

nos encontrábamos con un intento de ir sustituyendo el urbanismo de plan por el urbanismo de proyecto”. (dictamen página 105).

8.1.- Los proyectos de interés insular o autonómico

Los proyectos de interés insular o autonómico (PIIA) son considerados instrumentos de ordenación como “actuaciones territoriales estratégicas” (artículo 84.4), junto con los Planes de Mejora y Modernización Turísticas, y son regulados en los artículos 124 al 133. Estos proyectos pueden ser promovidos por iniciativa pública o privada.

Para el Consultivo, “el urbanismo de proyecto se consolida en el proyecto de ley con la figura de los proyectos de interés insular o autonómico pues tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotación y equipamiento estructurantes o de actividades industriales, energéticas, turísticas, culturales, deportivas, sanitarias, o de otra naturaleza, de carácter estratégico, especialmente cuando se trata de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones de carácter urgente y pueden aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de forma autónoma”. (Dictamen página 106).

Los PIIA pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación, categorización y calificación. No obstante, “sólo podrán afectar a suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública que se trate y, de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública, cuando se trate de suelo rústico de protección agraria” (artículo 124.4).

Tal como señala el Consultivo, “se utilizan conceptos jurídicos indeterminados para justificar la excepcionalidad en suelo rústico de protección ambiental, pues se alude a que no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la actuación pública. Esta indeterminación afecta a la seguridad jurídica” (dictamen página 107).

Por tanto, es evidente que no existe ninguna limitación para ejecutarse en otro tipo de suelo rústico, como el suelo rústico común. Esta nueva modalidad de uso del suelo rústico lo comentaremos en el último apartado de esta enmienda dedicado singularmente a las actividades agrarias.

No nos parece adecuada que, como establece el artículo 130.1, los PIIA que comporten ordenación se sometan a procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica. Tal como señala el Consultivo dependiendo de que el proyecto de que se trate, tenga

más o menos efectos sobre el medioambiente, debe ser el órgano ambiental quien lo determine en cada caso (Dictamen página 108).

En la misma línea se expresa el Cabildo de Gran Canaria (alegaciones página 44). Mientras que el Cabildo de Tenerife va más lejos al proponer que “si los PIIA son instrumentos de ordenación, comporten o no ordenación, deberán ambos estar sometidos al procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica y no únicamente aquellos que comporten ordenación” (alegación al capítulo *Proyectos de interés insular o autonómico*, sin paginación).

Nos parece gravísima la incorporación a nuestra legislación territorial de los proyecto de interés insular o autonómico. Al elevar esta figura a la categoría de instrumento de ordenación, como “actuaciones territoriales estratégicas”, se le da una potencia y funcionalidad impropias de una figura para su uso excepcional. Al imponerse al planeamiento insular y municipal (artículo 127) terminarán utilizándose profusamente ya que eliminan el “estorbo” de acudir a revisiones del planeamiento cuando el proyecto no sea permitido por este. Es decir, el urbanismo de proyecto se termina imponiendo al urbanismo de planeamiento.

Esto generará sobre el territorio actuaciones no planificadas, dispersas e inconexas contrarias al desarrollo sostenible que, al menos en teoría, debe inspirar el planeamiento territorial y urbanístico existente. Además, con este instrumento en sus manos muchos responsables de corporaciones locales ya no tendrán ningún incentivo para la adaptación o revisión de sus planes. Es lo que concluye el Colegio de Arquitectos: “Estos nuevos instrumentos parecen que se han concebido para evitar procedimientos ordinarios de revisión y modificación de los planes” (Coiac alegaciones página 39)

Por decirlo con las palabras que usa el Cabido de Tenerife: “En síntesis, este nuevo instrumento de ordenación, tal como está planteado, parece ser una vía para que cualquier administración o particular pueda legitimar cualquier uso e intervención en el territorio por encima de cualquier instrumento de ordenación (planeamiento insular o municipal)” (alegación al *capítulo Proyectos de interés insular o autonómico*, sin paginación).

Coincidiendo con la conclusión cinco del Colegio de Arquitectos: “Sin duda el nuevo proyecto parece campo abonado para ejercer un amplia discrecionalidad política, con la posibilidad de encajar proyectos no previstos en el planeamiento si se declaran de interés insular o autonómico sin quedar explícita la definición y requisitos del interés general” (Coiac alegaciones página 36).

Por otra parte, el Cabildo de Tenerife manifiesta su perplejidad con respecto a que los PIIA no se rijan, respecto a otros instrumentos de ordenación, como el Plan Insular o el Plan General, por el principio de jerarquía, en tanto que prevalecen respecto a éstos (artículo 127). Y por último, le parece incomprensible que un proyecto de interés insular o autonómico de iniciativa privada pueda imponerse al plan insular (ver alegación al *capítulo Proyectos de interés insular o autonómico*, sin paginación).

En efecto, no son pocos los que pueden pensar que los PIIA tienen como una de sus misiones dar respuesta a expectativas empresariales sobrevenidas o a atender la cambiante coyuntura económica, dirigida a viabilizar proyectos concretos sin cobertura en el planeamiento.

Permítasenos señalarles algunos alcaldes que han enarbolado la defensa de este PL, la contradicción que supone que tras amparar continuamente la “autonomía” del planeamiento municipal en el PL, el informe de disconformidad emitido por los ayuntamientos no sea vinculante, elevándose el expediente al Gobierno para que resuelva en consideración al interés público prevalente (artículo 129e).

Concluimos señalando que, para atender necesidades sobrevenidas y urgentes (por tanto no ordenadas en el planeamiento), el Gobierno autonómico tiene la posibilidad de acudir al artículo 169 del PL y suspender motivadamente la vigencia de cualquier instrumento de ordenación, por razones justificadas de interés público, social o económico.

8.2.- Ordenanzas provisionales insulares y municipales

Otro nuevo instrumento que introduce el PL son las ordenanzas provisionales municipales e insulares “con fuerza para desplazar las determinaciones de los planes” según la exposición de motivos.

El artículo 135.2 las define como instrumentos complementarios, por tanto podría entenderse que completan la ordenación vigente sin desplazarla. Pero el artículo 155.1 indica que tales ordenanzas reemplazan a los instrumentos sobre los que incide, es decir, los modifica o sustituye, lo que no es lo mismo que complementar.

Se aprueban por el procedimiento ordinario con que lo hacen las ordenanzas locales, “de oficio, bien por iniciativa propia, bien a petición de personas o entidades que ostenten interés legítimo representativo, con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen” (artículo 155.1).

Las observaciones que realiza el dictamen del Consejo Consultivo no dejan lugar a dudas de la aversión que le produce esta figura. El Consejo Consultivo precisó que debería ser aclarada “esta enigmática calificación de la iniciativa privada” del citado artículo 155.1, que no obtuvo respuesta. También solicitó sin éxito que debía motivarse “la excepcionalidad que legitima la utilización de ese instrumento, justificando en el procedimiento de aprobación de la existencia de una necesidad pública sobrevenida, la imposibilidad de atenderla con la ordenación vigente, la insuficiencia de la utilización de la modificación ordinaria y el no condicionamiento por la ordenanza del modelo en vigor” (dictamen página 114).

También plantea la ineludible necesidad del trámite de evaluación ambiental ordinaria: “No resulta aceptable exceptuar a estas ordenanzas provisionales de tal evaluación, por su condición de instrumentos de ordenación (art.87 PL y legislación básica). La misma opinión manifiesta el Cabildo de Tenerife (alegación a *Ordenanzas provisionales*, sin paginación); Cabildo Gran Canaria (alegaciones página 44) y las citadas alegaciones presentadas por Ricardo Pérez Fernández y Eduardo Risueño Díaz (página 16).

A mayor abundamiento, el Consultivo insiste: “Tampoco resulta posible que se exceptúe del trámite de informe único vinculante de la administración autonómica (artículos 145.3 y 104.4 PL), lo que dejaría a esta administración sin intervención alguna” (dictamen página 113).

Por último, aclarado que estas ordenanzas provisionales no podrán reclasificar suelo (artículo 155.2), el Consultivo duda “si podrán categorizar o calificar”, cuestión que el departamento de Política Territorial aclara: “Estos instrumentos pretenden legitimar actuaciones sobrevenidas carentes de ordenación sin reclasificar suelo. Esto supone, establecer los requisitos y determinaciones que permiten su desarrollo, lo que de ordinario puede afectar a la calificación de suelo” (Análisis del Informe preceptivo nº 244/205 del CCC, suscrito por la Secretaría General Técnica de Consejería de Política Territorial, sin fecha, página 26).

Resumiendo, tras desoír todas las observaciones del Consultivo, las ordenanzas provisionales municipales e insulares aparecen en el PL como instrumentos de ordenación que, reemplazando al planeamiento vigente, posibilitan usos y actividades no contemplados en aquel. Y aunque no podrán reclasificar suelo, si pueden recategorizarlos y recalificar usos, haciéndolo además sin evaluación ambiental, sin informe vinculante de la administración autonómica y sin mayor precisión en la normativa del carácter excepcional que justificaría tal medida.

No hace falta decir que nos parece totalmente inconveniente este nuevo instrumento.

8.3.- Programas de actuación sobre el medio urbano

Los programas de actuación sobre el medio urbano (PAMU), son concebidos como instrumentos de ordenación urbanísticas (artículo 134.1) y “podrán delimitar y ordenar las actuaciones sobre medio urbano, así como modificar las previstas en otros instrumentos de planeamiento urbanísticos” (artículo 307). Se tramitarán y aprobarán por el procedimiento previsto para las ordenanzas municipales.

Los PAMU forman parte de la triada de nuevos instrumentos de ordenación que introduce el PL “para permitir una respuesta ágil a nuevas situaciones y demandas sobrevenidas con fuerza para desplazar las determinaciones de los planes”, según la exposición de motivos.

Un órgano profesional como el Colegio de Arquitectos, que traslada opiniones técnicas en sus apreciaciones, expresa: “En realidad, la aportación desde el proyecto de estos nuevos instrumentos añade mayor complejidad a un sistema ya de por sí difícil. Se debería intentar reconducir este tipo de excepciones, ocurrencias, e inventos instrumentales hacia alguna de las figuras ya existentes. **Lo excepcional debe seguir siendo excepcional**, y no un atajo impuesto por la ineficacia procedimental o la incapacidad de gestionar de quien tiene la responsabilidad.” (Coiac alegaciones página 39).

En nuestra opinión, los PAMU, como instrumentos de ordenación que son, deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental. Como señalan las alegaciones presentadas por Ricardo Pérez Fernández y Eduardo Risueño Díaz “como instrumento de ordenación urbanística forma parte del ámbito de aplicación de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental”. Añadiendo que “el artículo 87.1 del PL sobre evaluación ambiental estratégica, establece que la aprobación, modificación sustancial y adaptación de los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística se someterán al procedimiento de evaluación ambiental” (página 16 y 17).

8.4.- Los convenios urbanísticos

Al contenido de los convenios urbanísticos el PL dedica sólo el artículo 290. El Consultivo considera exiguo este tratamiento y reprueba algunos apartados del mismo propone reproducir el texto del vigente artículo 326.3 b) del Trloten, que precisa que “estos convenios sólo podrán ser preparatorios de las resoluciones precedentes” lo que constituye

un aplicación o desarrollo autonómico del principio del derecho estatal básico de que la “ordenación territorial y urbanística no es susceptible de transacción”.

Una vez más el PL opta por modificar el instrumento de ordenación urbanístico por procedimiento ajenos a los establecidos. Así los apartados e) y f) del artículo 290 establecen que los convenios “tendrán el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y gestión afectados”.

El Consultivo expresa su rechazo a estos apartados, argumentando: “Los convenios urbanísticos son una manifestación de la actividad de la administración, en consecuencia, están sometidos plenamente al derecho, de donde se sigue que no pueden contradecir ni modificar los instrumentos de ordenación. La regla de que los actos unilaterales de la administración no pueden contradecir los reglamentos y la de que su contenido debe adecuarse a ellos, es aplicable también cuando se trata de actos bilaterales” (dictamen página 139).

La misma opinión manifestó, en su momento, el informe de la viceconsejería de Servicios Jurídicos sobre la redacción del artículo 290 del anteproyecto de ley: “Estos preceptos dan carta de naturaleza a los convenios para modificar los instrumentos de ordenación y gestión, prescindiendo de las normas de evaluación ambiental y demás normas de procedimiento y garantías previstas en la legislación” (página 53).

9. Suelo rústico y actividades agrarias en el proyecto de ley

A pesar que el Gobierno y sus propagandistas insisten en que este PL está apoyado por todas las organizaciones agrarias, ello necesita algunas aclaraciones. Primero, el apoyo explicitado de las formaciones agrarias hace exclusiva referencia a las determinaciones que permiten la simplificación y agilización de actividades agropecuarias en suelo rústico que efectivamente el PL introduce y que ahora comentaremos. Por tanto, es un respaldo, por lo que han comentado a nuestro grupo parlamentario, a un limitado número de artículos del PL.

Estar de acuerdo con la redacción de 10 artículos no significa respaldar las 458 determinaciones del PL, muchas de ellas ajenas completamente a las legítimas preocupaciones de las organizaciones del sector primario. Aspiran a que se facilite la autorización para reformar una instalación agrícola, implantar riego o iniciar una nueva explotación no significa que prefieran que el planeamiento general lo apruebe definitivamente los ayuntamientos,

que se limite el planeamiento insular, se elimine la Cotmac o se deroguen las Directrices de Ordenación General, como hace el PL.

En segundo lugar, la Unión de Pequeños Agricultores (UPA) se ha manifestado globalmente en contra de este PL y, de hecho, participa en la plataforma Canarias. Por un territorio sostenible, conformada por diversos colectivos ciudadanos, sindicatos y grupos políticos, para denunciar este Proyecto de Ley del Suelo de Canarias.

Además, la Coordinadora de Organizaciones Agrarias y Ganaderas (COAG) de Canarias, han presentado un conjunto de alegaciones bastante críticas con diversos aspectos del proyecto de ley y un trabajado documento de 14 páginas con Propuestas de COAG-Canarias al Proyecto de Ley del Suelo, de fecha 12 de septiembre de 2016, en relación a posibles aspectos negativos sobre la pérdida de suelo agrario.

Entre ellos destaca su desacuerdo con la derogación de la Directrices de Ordenación General relacionadas con la defensa del suelo agrario, que la categorización del suelo rústico no defiende los terrenos potencialmente productivos, aunque en estos momentos no se estén cultivando, critica las ordenanzas provisionales, etc.

9.1.- Sobre los usos, construcciones y actividades en suelo rústico

Son abundantes las preocupaciones y referencias negativas que muchas alegaciones presentadas al anteproyecto hacen de los nuevos usos permitidos en el suelo rústico y de la flexibilización de la exigencia de títulos habilitantes para los mismos (véanse las del Cabildo de Gran Canaria, Cabildo de El Hierro, Cabildo de Tenerife, las del grupo Socialista en el Cabildo de Lanzarote y las de la Fundación César Manrique, entre otras). También son bastante críticas, además de prolijas, las consideraciones que, sobre el título Utilización del suelo rústico del anteproyecto de ley, hace el preceptivo informe de la viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno, emitido el 21 de junio de 2016 (véase páginas 41a 47).

Asimismo el dictamen nº 244/2016 del Consejo Consultivo de Canarias, sobre ese mismo título Utilización del suelo rústico (páginas 73 a 80) se extiende, en importantes observaciones, entre otras, sobre la compatibilidad de la nueva normativa con la regulación básica estatal, que mayormente no han sido tenidas en cuenta por el Gobierno en el PL.

En efecto, para el Consultivo “el proyecto de ley contempla una regulación del suelo rústico que amplía notablemente los usos permitidos, acompañada de un régimen más fle-

xible en relación con los títulos habilitantes. En estos nuevos usos late, en concordancia con lo señalado en la exposición de motivos una utilización del suelo rustico por motivos económicos”.

Plantea de entrada, esta nueva regulación su compatibilidad con el principio de desarrollo sostenible contemplado en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Trlsru), de carácter básico, cuyo apartado 2 señala “que las políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, así como la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística”.

Y continúa el Consultivo:

“El artículo 13.1 Trlsru establece que, en los suelos en situación de rural a que se refiere el art. 21.2.a) las facultades del derecho de propiedad, incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Establece asimismo este precepto que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural.

*Por consiguiente, de conformidad con esta regulación básica, todos los usos que no figuren entre los primeros citados, dirigidos a la utilización racional de los recursos naturales, **deben tener carácter excepcional**” (páginas 77 y 78).*

Hemos expuesto literalmente este pasaje porque como a continuación veremos el PL desatiende esta opinión jurídica y contempla como usos “ordinarios específicos” y “complementarios” usos y actividades que deben tener carácter excepcional y como tal legitimarse como actos y usos de interés público y social.

9.2.- Aspectos positivos para facilitar las actividades agrarias en suelo rústico

A continuación explicaremos con claridad aquellos aspectos del PL que consideramos positivos para que deslindemos nuestra crítica al proyecto de estas modificaciones que apoyamos

Nos parece positivo que el PL facilite, en suelo rústico, las actividades agrarias directas, simplificando los procedimientos mediante modificaciones de los títulos habili-

tantes exigibles: algunas actividades están exentas, otras necesitan comunicación previa y las más, licencia municipal, en lugar de la calificación territorial que hasta ahora aprobaba el cabildo (art 61 y 75.1; art 330, 332 y 333).

Así, por ejemplo, nos parece apropiado que estén exentas de título habilitante la instalación de riego, las reparaciones de construcciones vinculadas a la agricultura o la roturación de terrenos (art 333.1b). También es proporcionado que sólo requieran comunicación previa el vallado de fincas, la limpieza de terrenos y las obras de mantenimiento y restauración de edificaciones agropecuarias que no supongan incremento de edificabilidad (art 332.1).

Asimismo que se requiera licencia municipal para edificaciones e instalaciones agropecuarias de nueva planta (cumpliendo obviamente la legislación sectorial), la ampliación de las legalmente existentes así como los desmontes, abancalamientos o movimientos de tierra que excedan la práctica ordinaria de las labores agrícolas ordinarias (art 330.1)

Además, entendemos adecuado que se faciliten los usos complementarios vinculados directamente a las actividades agrarias, tales como las de transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados a la actividad agropecuaria, ya sean transformados o sin transformar, que redunden directamente en el desarrollo del sector primario, tal como establece la primera parte del artículo 63.1. En nuestra opinión para que quede establecida la vinculación directa con la actividad productiva agropecuaria, habría que señalar como condición que la explotación deberá estar dada de alta en el Registro General de Producción Agraria o de Explotaciones Ganaderas (REGA).

No obstante, nos parece muy alarmante la redacción dada en la segunda parte del citado artículo 63.1 referidos a otros usos complementarios en suelo rústico, que luego analizaremos.

También nos parece positivo **favorecer la continuidad de explotaciones agrarias preexistentes sin licencia** a través de la figura de la “situación legal de consolidación” de las edificaciones existentes (art 161.1), incluyendo que excepcionalmente se permitan las obras de ampliación de las mismas cuando vengán exigidas por las normas sectoriales de obligado cumplimiento y se acredite que es imposible ajustarse en la construcción original.

Por último, compartimos la intención de favorecer la regularización de las explotaciones ganaderas, a través de la disposición final tercera del PL, que modifica el artículo 5 de Ley 6/2009 de Medidas Urgentes (disposición que no se recogía en el ante-

proyecto). Aquí queremos destacar que la nueva redacción propuesta para este artículo 5 recoge los mismos términos de la enmienda presentada por los diputados de NC (entonces en el grupo Mixto) en la tramitación de la hoy Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de Medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias (ver Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 296, de 23 de septiembre de 2014; enmienda nº 59, páginas 31-32).

Es decir que, por el sectarismo de los grupos que apoyan al Gobierno, que rechazaron nuestra enmienda, hemos perdido dos años en la aplicación de una norma que hubiera permitido regularizar más explotaciones ganaderas. No obstante, creemos que este artículo debe ser mejorado y actualizado para resolver el tremendo problema de miles de explotaciones ganaderas irregulares que existen en Canarias.

9.3.- Aspectos negativos del proyecto de ley

Problemática de los usos y actividades complementarias no vinculadas a la actividad agraria

Como ya hemos señalado nos parece muy alarmante la redacción dada a la segunda parte artículo 63.1 de considerar usos y actividades complementarias al suelo rústico la producción de energías renovables, los turísticos, las de restauración, las culturales, las educativas y “cualquier otro uso y actividad que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones”, que además se permiten sólo con licencia municipal (artículo 75.1).

Tampoco compartimos los llamados “usos ordinarios específicos” como el deportivo al aire libre o el científico (artículo 62) o los nuevos usos residenciales que no están suficientemente restringidos (artículo 62.6a) o 63.4). El Cabildo de El Hierro, en sus alegaciones, muestra su “total disconformidad” con el uso residencial más allá de los asentamientos, “ni siquiera vinculado a la guardia y custodia de la explotación”, que recoge el artículo 63.4 (alegación página 9).

En este aspecto, el proyecto de ley simula diferenciar usos ordinarios y complementarios (creemos que para aparentar que se aceptan las observaciones realizadas por el informe de los Servicios Jurídicos o el dictamen del Consultivo sobre el no respeto a la legislación básica, que hemos comentado anteriormente), separándolos en diferentes artículos (61 y 63 respectivamente) pero de hecho los considera todos como ordinarios al incluir en el artículo 61.2b) “los usos complementarios regulados en el artículo 63 de esta

ley”. Como consecuencia, los usos complementarios requieren los mismos títulos habilitantes para su implantación en suelo rústico que los usos ordinarios.

Hay que determinar el alcance de estas actividades complementarias netamente no agrarias en el PL y limitar su permisividad. Es imprescindible establecer mecanismos que el PL no contempla para asegurar el carácter “de renta complementaria a las actividades agrarias” pues se corre el evidente peligro que terminen desplazando la centralidad del uso agrario que se dice defender en el suelo rústico.

Es lo que recomienda el Cabildo de Tenerife en sus alegaciones respecto a este artículo, “donde se admite como usos complementarios al agrícola, ganadero, forestal o piscícola una enorme variedad de usos que generan rentas complementarias, sin establecer unas limitaciones tasadas y precisas de los mismos, pueden llevar a liquidar los suelos rústicos donde se asientan estos usos puesto que los usos complementarios, si no se establecen las citadas limitaciones de forma clara y precisa en la ley, desplazarán al principal”(alegaciones al artículo 62, sin paginación).

Las condiciones a estos usos complementarios no vinculados a las actividades agrarias, previstos en el artículo 63.2, se limitan a que debe tener “una dimensión proporcionada a la explotación” sin que, en ningún caso, la superficie ocupada por ellos excedan el 10% de la superficie total de la explotación, ni del 15% de la superficie realmente explotada. Condiciones totalmente insuficientes para garantizar el carácter de renta complementaria de la actividad agraria. Pensemos que, en una propiedad rústica de 10.000 metros cuadrados, se permitirían edificaciones turísticas de hasta 1.000 metros cuadrados.

Además de que la profusión de estas actividades terminará incrementando el precio del suelo rústico por la demanda de actividades no agrarias en este tipo de suelos, que obtienen una mayor remuneración que las estrictamente agropecuarias. Tenemos que señalar que ya en el año 2015 el precio del suelo agrario en Canarias multiplica la media del Estado por 6,4. Así mientras que, en nuestro Archipiélago, el precio de una hectárea de tierra de cultivo vale 66.571 euros la media del estado es de 10.451.

El precio que más se acerca a Canarias es la Comunidad Valenciana donde la hectárea cuesta 19.983 euros, lo que da una idea de la presión de la demanda sobre el suelo agrario en las islas (Encuesta de Precios de la Tierra 2015. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Julio de 2016).

Aquí es preciso distinguir entre los intereses de los productores agrarios, que naturalmente realizan su actividad en suelo rústico, y los intereses de los propietarios de suelo

rústico. Para los primeros, sean propietarios o arrendatarios del suelo, la prioridad es incrementar la rentabilidad de sus explotaciones agrarias que les generen mayores ingresos porque ese es su medio de vida.

El objetivo de los segundos es obtener rentas de su propiedad, al margen de las actividades que las produzcan. Si el legislador no utiliza un criterio restrictivo, cualquier actividad económica tenderá a emplazarse en suelo rústico porque es más barato que el suelo urbano o urbanizable que debería lógicamente albergarlas.

Aunque en la exposición de motivos del PL se aduce que las medidas introducidas se dirigen “a poner en valor las actividades agrarias y a ayudar a la generación de rentas complementarias que consoliden al sector primario” (BOPC nº291, página 18), en nuestra opinión, se corre el peligro de que terminen perjudicando a las producciones agropecuarias, sustituyendo las actividades complementarias a la actividad principal.

Tal como sostienen los profesores Godenau y De la Nuez, “el acceso al suelo agrícola se ve dificultado por los elevados costes de oportunidad que reflejan la competencia por el suelo por parte de otras actividades, particularmente las residenciales, las infraestructuras y el turismo. Además, con frecuencia la ubicación de las zonas de mayor potencial agrícola coincide con las localizaciones más atractivas para las demás actividades (zonas costeras). (...) A pesar de que el suelo rústico está protegido de la presión urbanística en el planeamiento territorial, las últimas décadas han dejado en evidencia la escasa efectividad de esta protección en la práctica. La progresiva intrusión residencial, especialmente en las zonas periurbanas, ha contribuido a la merma de la superficie agrícola, tanto por la vía directa (construcción) como la indirecta (valor especulativo de la tierra de cara a su futura venta). (Godenau, D. y Nuez, J.S. (2015) El sector agrario, página 397; en Padrón Marrero, D. y Rodríguez Martín, J.A. (coord.) “Economía de Canarias”).

9.4.- El uso turístico como actividad complementaria en suelo rústico

De todos los usos complementarios contemplados en el PL creemos que el que debe tener una regulación más restrictiva es el turístico, dada la importancia de este sector en nuestra economía. Consideramos que no se debe autorizar ningún uso alojativo turístico de nueva construcción y, respecto a construcciones ya existentes en la explotación, la normativa debería inspirarse en la regulación en vigor de turismo rural, establecido por el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento (Decreto 142/2010), que sólo autoriza alojamientos en suelo rústico en edificaciones existentes con determinada antigüedad y definidas características tipológicas y arquitectónicas.

Abrir la posibilidad a actividades turísticas de nueva planta en suelo rústico, bajo el pretexto de “renta complementaria”, en una economía donde las actividades turísticas tienen tanta demanda, es un gravísimo peligro para la permanencia de la actividad agraria en ese suelo y un incentivo para la colonización del suelo rústico.

La diferencia del precio del suelo rústico para un inversor en relación al precio que tendría que pagar por una instalación turística en suelo urbano o urbanizable es evidente. Los grupos que apoyan al Gobierno y la Consejería de Agricultura y Ganadería deben replantearse seriamente este peligro y, por una vez, escuchar la advertencia que estamos haciendo.

Este riesgo se agrava porque la figura de los proyectos de interés insular y autonómico, que introduce el PL, también permite instalaciones turísticas y de otro tipo en suelo rústico, como ya hemos analizado, y a continuación comentaremos. Y además porque la Ley 9/2015 de Renovación y Modernización Turística, y el PL de modificación de su artículo 4.2c), que inicia la tramitación en esta Cámara, acaba con las limitaciones existente para autorizar nueva oferta alojativa turística (lo que se llamaba la moratoria turística).

En efecto, los nuevos proyectos de interés insular o autonómico permiten materializar numerosas iniciativas económicas (industriales, energéticas, turísticas, culturales, deportivas, sanitarias, etc) en suelo rústico, estén o no contempladas en el planeamiento, aunque la última redacción del artículo 124.4 del PL sólo permite en suelos de protección agraria proyectos de iniciativa pública. Por tanto, es evidente que no existe ninguna limitación para instalarse en otro tipo de suelo rústico, como el suelo rústico común.

Como ya hemos destacado al elevar esta figura a la categoría de instrumentos de ordenación como “actuaciones territoriales estratégicas” (artículo 84.4), se le da una fuerza y polivalencia impropias de una figura para uso excepcional.

También, las ordenanzas provisionales municipales e insulares posibilitan usos y actividades en suelo rústico no contemplados en el plan municipal o en el planeamiento insular (artículo 155). Y aunque no podrán reclasificar suelo, si pueden recategorizarlos y recalificar usos, modificando el ordenamiento existente. Con el agravante que se hace, además, sin evaluación ambiental ni informe vinculante de la administración autonómica, como sugería el dictamen del Consejo Consultivo.

En nuestra opinión, y recogiendo lo señalado por el dictamen del Consultivo, las necesidades sobrevenidas y urgentes de instalar determinada dotación, equipamiento, sistema general u otra instalación o actividad pública o privada (industrial, energética, turística, etc) que la administración pública considere conveniente en suelo rústico, que debe

tener carácter excepcional y suficientemente justificado, tiene ya en el PL la figura de “usos y actividades de interés público o social”(artículo 64), que además excluye a los suelos de protección ambiental y de protección agraria, lo que nos parece bastante acertado.

9.5.- Planeamiento insular y protección del suelo rústico

Ya hemos señalado, en el apartado de esta enmienda dedicado al debilitamiento del poder de planificación de los cabildos, que no nos parece acertado que el PL limite al planeamiento insular su capacidad para delimitar zonas agrarias a proteger desde la perspectiva del modelo de isla, que puede ser contrario a la perspectiva municipal de más suelo urbanizable.

La redacción del artículo 97 del PL sobre el contenido de los planes insulares de ordenación, en sus apartados *f)*, *determinación de los suelos que deban preservarse del proceso urbanizado* y *g)* *determinación de las reservas de suelo y de los criterios para actividades primarias que sean estratégicas para la isla* debe clarificar que eso supone capacidad de establecer los criterios generales de clasificación y categorización del suelo en función de los valores a proteger. El Cabildo de Tenerife considera “lógico” que los PIO tengan esta capacidad (alegaciones al artículo 97, sin paginar).

Tampoco compartimos la opción del PL por subordinar las determinaciones del planeamiento insular para ordenar las actividades agrarias al desarrollo de la legislación sectorial cuando, por otro lado, jamás se han desarrollado las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario (DOG 58.1), a pesar de que se inició tempranamente su tramitación en el año 2003, al mismo tiempo que se aprobaba la ley de directrices, y que fueron abortadas en la siguiente legislatura.

Por tanto, rechazamos que la protección y ordenación de espacios agrarios de la isla no pueda ser establecido por planes territoriales insulares de carácter sectorial, por ejemplo agrario, pues según el PL (artículos 120 y 121) no tendrán carácter vinculante para el planeamiento municipal.

De esta forma, las determinaciones del actual Plan Territorial Ganadero de Tenerife y del Plan Territorial Especial Agropecuario de Gran Canaria, en tramitación, no obligarían a los planes generales de los ayuntamientos. En estos extremos se extienden, entre otras, las alegaciones del Cabildo de Gran Canaria (páginas 49 a 51), las del Cabildo de El

Hierro (páginas 3 a 5) y las del Cabildo de Tenerife (alegaciones a los artículos 120 y 121, sin paginar)

Los suelos sectorizados, que según la disposición transitoria tercera que se reclasifican a suelo rústico común, a la entrada en vigor de la Ley, deben serlo, en nuestra opinión, inicialmente a la categoría de suelo rústico común de reserva (artículo 35e)1), lo que debería contemplar el PL, para su preservación para futuras necesidades de desarrollo del municipio o de la isla.

Esta propuesta solventaría en parte la preocupación manifestada por el Consejo Consultivo de que esta disposición, en su apartado 2, permite al ayuntamiento la reclasificación de estos mismos suelos a urbanizable sectorizado en el primer año de la entrada en vigor de la ley, a través de un simple acuerdo municipal, “sin seguir los trámites legales propios de las modificaciones de planeamiento” (dictamen páginas 152 y 153).

En relación a esto, como señala el citado informe de la viceconsejería de Servicios Jurídicos, “resulta en cierto modo incoherente que se desclasifique suelo urbanizable a rústico y luego se haga una regulación expansiva del suelo rústico” (página 42).

Respecto a los asentamientos rurales a pesar de que en la exposición de motivos se “aconseja establecer un régimen lo más reglado posible de lo que sean esos asentamientos” (BOPC nº 291, página 17), la regulación del artículo 36 del PL creemos que va generar más problemas de interpretación a la hora de su delimitación por el planeamiento.

Uno de los principales inconvenientes es la propia forma de identificarlos basados en el concepto de “núcleo de población”, establecido a partir de indicadores de cantidad (10 viviendas y más de 40 personas residentes) que “formen calles, plazas o caminos”, lo que va en contra de la realidad de muchos asentamientos en todas las islas.

El Colegio de Arquitectos recoge este comentario en sus prolijas alegaciones sobre este asunto (Coiac alegaciones páginas 13 a 19), así como el Cabildo de Gran Canaria (alegaciones página 32) y el Cabildo de El Hierro (alegaciones página 6).

Creemos que el PL debe mandar al planeamiento insular, en congruencia con el modelo de asentamiento poblacional existente en cada comarca de cada isla, como hasta ahora se ha venido aplicando, a delimitar y reconocer los asentamientos rurales.

Sin embargo, no nos parece apropiado ampliar el asentamiento al exterior de su perímetro “necesario para atender el crecimiento vegetativo futuro” (artículo 36.3). Los asentamientos rurales no deben convertirse en una oportunidad para introducir en el

mercado suelo para el crecimiento residencial municipal a menor precio y con menores requisitos de urbanización y de dotaciones. Dicho crecimiento residencial debería dirigirse en su mayor parte hacia los suelos urbanos cercanos.

9.6.- La derogación de las DOG referidas al suelo rústico

Ya hemos comentado, en el apartado de esta enmienda dedicado a las Directrices de Ordenación General, nuestro radical desacuerdo con la derogación de las DOG que hace el PL, sin ser sustituidas por otro instrumento de planificación territorial de ámbito autonómico.

En relación al suelo rústico, el documento de la COAG citado al inicio de esta apartado, señala su oposición a la eliminación de las directrices que afectan al suelo agrario, y en concreto cita la DOG 48 relacionada con el “modelo territorial básico”; la DOG 58 que obliga al planeamiento insular y municipal a proteger los suelos de interés agrario y a justificar suficientemente su reclasificación a urbano o a urbanizable por parte del ayuntamiento; y la DOG 62 “actividades agrarias”.

Esta última directriz, que el PL también deroga, indica en su apartado 1 que “el planeamiento delimitará y preservará de la urbanización y las infraestructuras el suelo rústico de protección agraria, por el carácter estratégico de su valor productivo y paisajístico, y su relevante valor social y cultural, en relación con la población y los usos y estructuras agrarias tradicionales. Como criterio general, se buscarán las alternativas de ubicación que no afecten a los suelos de valor reconocido, estén o no en cultivo”.

Tal como recoge la COAG en el citado documento de *Propuestas al Proyecto de Ley del Suelo*, en los últimos mapas de cultivos de las Islas elaborados por el gobierno de Canarias y los cabildos insulares, el 18,41% (136.661 has) de la superficie de las Islas constituiría el sistema agrario, el cual incluye tanto la superficie en cultivo como la de pastizales, y la que actualmente no está cultivada, pero presenta condiciones para que lo sea.

Y, aunque hoy esté en cultivo solo el 5,58%, es decir 41.412 has, es imprescindible, por parte del departamento del Ejecutivo correspondiente y del resto de las administraciones públicas, “proteger estos suelos del uso urbanizador, a la vez que se adoptan medidas para promover su uso agrario, y para que las actividades que se desarrollan en los mismos sean viables y sostenibles, debido a que consideramos esencial esta protección si

queremos avanzar en el objetivo de alcanzar el máximo posible de soberanía alimentaria” (COAG, página 14).

Este proyecto de ley, por el contrario, amplía imprudentemente el abanico de usos no agrarios permitidos en suelo rústico y reduce la obligatoriedad para que el planeamiento insular y el general protejan efectivamente las actividades agrarias propias del suelo rústico, lo que alimenta aún más el desplazamiento de la vocación agraria de estos suelos por otras actividades más lucrativas.

Por eso proponemos que el PL debe modificarse, además de con los cambios que se han sugerido anteriormente, determinando que el planeamiento venga obligado con carácter general a categorizar como suelo rústico de protección agraria aquellos espacios que, cultivados o no, se entienda que forman parte del sistema agrario de Canarias, tal como establece la ya citada directriz de ordenación general 62, que obviamente no debe ser derogada.

.....

Por todo lo anteriormente expuesto, el grupo parlamentario de Nueva Canarias (NC) presenta esta enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley del Suelo de Canarias (9L/PL-0003), con solicitud de devolución al Gobierno.