



Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico

Informe CATPE
***sobre el Planeamiento y la Gestión Racional
del Territorio en Canarias.***

Propuestas ante la inflación regulatoria.

Marzo 2011.

c/ Antonio M^a Manrique, nº3, 3º, oficina 6.
35011 - Las Palmas de Gran Canaria.
Tlf: 928 33 68 20 - Mail: catpe@catpe.es

ÍNDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I.1. EL ESCENARIO ACTUAL.....	5
I.2. LAS CAUSAS.....	6
I.2.a. La Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias y el D.L. 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y de espacios Naturales de Canarias (T.R.L.O.T.E.N.Ca.).	7
I.2.b. La Moratoria y las Directrices.....	9
I.2.c. Ley 6/2009, de de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del Turismo.....	10
I.3. CONSECUENCIAS.....	11
I.3.a. Problemas relacionados con el Planeamiento General de Ordenación:.....	11
I.3.b. Sobre la adaptación del planeamiento y su coste.....	12
I.3.c. Respecto a los medios.....	12
I.3.d. Respecto a la gestión.....	13
I.3.e. Problemas de transversalidad de mercados.....	13
I.3.f. Problemas relacionados con la relación entre el planeamiento territorial y el municipal.....	14
I.3.g. Problemas con el Planeamiento de desarrollo municipal (Planes Parciales y Especiales).	15
I.3.h. Falta de coordinación administrativa.....	15
I.3.i. Ambigüedades en la aplicación de la Normativa.....	16
I.4. PROPUESTAS.....	16
I.4.a. Necesidad de un Pacto político e Institucional en Canarias.....	16
I.4.b. Necesidad de un funcionariado competente y suficiente.....	17

I.4.c. Necesidad de despolitizar el planeamiento.	17
I.4.d. Necesidad de recuperar el recurso de reposición.	17
I.4.e. Propuestas en materia jurídica y de planeamiento.....	17
II. OBJETO Y MOTIVACIÓN DE ESTE DOCUMENTO.....	20
III. IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL.....	21
III.1. INTRODUCCIÓN.....	21
III.2. LEYES Y REGLAMENTOS.	22
III.2.a. Hasta 1997.	26
III.2.b. Años 1998 a 2000.....	26
III.2.c. Años 2001 a 2003.....	28
III.2.d. Años de 2004 A 2008.	32
III.2.e. Años 2009 a 2011.....	33
III.2.f. Conclusiones del análisis.....	36
III.3. PLANEAMIENTO.	38
III.3.a. Problemas relacionados con las Directrices Generales de Ordenación y sus consecuencias.	39
III.3.b. Problemas relacionados con los Planes Insulares de Ordenación.....	40
III.3.c. Problemas relacionados con la ordenación medio ambiental.....	42
III.3.d. Problemas relacionados con los Planes Territoriales Especiales y Parciales.	42
III.3.e. Problemas relacionados con el Planeamiento General de Ordenación.....	43
III.3.f. Problemas relacionados con el Planeamiento de desarrollo municipal (Planes Parciales y Especiales).	45
III.3.g. Falta de coordinación administrativa.....	52
III.3.h. Ambigüedades en la aplicación de la Normativa.....	52

IV. CONSECUENCIAS DE LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA EN EL EPIGRAFE II.....	54
V. PROPUESTAS EN ORDEN A RACIONALIZAR EL ACTUAL ESCENARIO.....	57
V.1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	57
V.2. PROPUESTAS A CORTO PLAZO.....	58
V.3. PROPUESTAS A MEDIO PLAZO.....	68
VI. CONCLUSIONES.....	70

ÍNDICE DE CUADROS.

CUADRO Nº 1. LEYES Y REGLAMENTOS	24
CUADRO Nº 2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIO-AMBIENTAL DE CANARIAS Y SU PROBLEMÁTICA	25
CUADRO Nº 3. ACTOS Y PLAZOS PARA LA TRAMITACIÓN DE UN PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN EN APLICACIÓN DE LA NORMATIVA Y SEGÚN LA EXPERIENCIA ACUMULADA.	47
CUADRO Nº 4. CÓDIGO DE LAS FASES CONTENIDAS EN LA SIGUIENTE TABLA	48
CUADRO Nº 5. FASE ACTUAL DE LOS TRÁMITES DE LOS PLANES TERRITORIALES A DESARROLLAR POR EL CABILDO DE GRAN CANARIA	48
CUADRO Nº 6. FASE ACTUAL DE LOS TRÁMITES DE LOS PLANES TERRITORIALES A DESARROLLAR POR EL CABILDO DE TENERIFE	49
CUADRO Nº 7. ESTADO ACTUAL DEL TRÁMITE DE LOS PLANES GENERALES DE LOS MUNICIPIOS DE LAS PALMAS EN SU ADAPTACIÓN AL T.R.L.O.T.E.N.Ca. Y A LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN.	50
CUADRO Nº 8. ESTADO ACTUAL DEL TRÁMITE DE LOS PLANES GENERALES DE LOS MUNICIPIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE EN SU ADAPTACIÓN AL T.R.L.O.T.E.N.Ca. Y A LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN.	51
CUADRO Nº 9. ESTIMACIÓN SUPERFICIAL DE LOS USOS GLOBALES DEL SUELO EN EL ARCHIPIÉLAGO.	56
CUADRO Nº 10. TRAMITACIÓN DE LA ADAPTACIÓN PLENA DEL PLANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS AL T.R.L.O.T.E.N.Ca. Y A LAS DIRECTRICES	56

I. RESUMEN EJECUTIVO.

CATPE - Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico es una entidad que nace con la vocación de debatir, analizar y proponer ideas que ayuden a encontrar soluciones a los problemas de interés general para Canarias tratando de dinamizar su puesta en práctica.

CATPE surge como una iniciativa abierta a la sociedad civil, sin compromisos preadquiridos e independiente de partidos políticos y organizaciones empresariales. Su objetivo principal es intentar identificar el sentir y las preocupaciones de la sociedad civil y sugerir alternativas y soluciones a corto y largo plazo a las necesidades de nuestro archipiélago desde un enfoque posible y pragmático.

Por ello CATPE, en ésta su primera iniciativa pública, ha acordado abordar uno de los principales cuellos de botella con que hoy se enfrenta Canarias: la ordenación y gestión de su territorio, en tanto que éste constituye el soporte de gran parte de la actividad socioeconómica.

Efectivamente, la percepción que hoy tiene del marco jurídico, la sociedad y una parte significativa de las Administraciones Públicas, es la de un complejo y confuso conjunto de normas heterogéneas de difícil aplicación.

Resultan sintomáticas las recientes declaraciones aparecidas en la prensa regional, realizadas por empresarios, profesionales, alcaldes, Directores Insulares y responsables del planeamiento en distintas administraciones públicas que inciden en diversos aspectos de la problemática motivada por esta complejidad normativa.

El informe que se desarrolla a partir del punto siguiente de este documento, contiene un diagnóstico ponderado del marco jurídico y de la situación actual del planeamiento del territorio en Canarias y un conjunto abierto y no excluyente de propuestas con el fin de encauzar y racionalizar la gestión del mismo en las Islas, en un lenguaje lo más ponderado posible para que pueda ser asumido incluso por lectores no especializados.

I.1. EL ESCENARIO ACTUAL.

Canarias, con una superficie global de 7.500 km² (de los que 3.000 km², es decir un 40% de la misma, son espacios protegidos) es la Comunidad Autónoma con mayor número de leyes en materia territorial: en total, trece normas legislativas y reglamentarias. Esta afluencia no se corresponde en absoluto con una mayor eficacia en la planificación de los recursos territoriales, antes bien, constituye una de las principales causas del escaso número de planes (en especial, Planes Generales de Ordenación municipales) que han logrado adaptarse al marco jurídico exigido por ese conjunto legal, lo que dista mucho de satisfacer las necesidades de la sociedad y de las propias Administraciones Públicas.

Resulta frustrante que al día de la fecha, de los 88 municipios existentes en Canarias, tan sólo 20 tengan acabado su planeamiento (ver cuadros nº 7 y nº 8 del documento).

Desde la perspectiva sectorial, los municipios turísticos presentan un panorama desolador: sólo un municipio, Guía de Isora, en Tenerife, tiene plenamente adaptado el planeamiento, mientras que los dos principales municipios turísticos de Gran Canaria, Mogán y San Bartolomé de Tirajana, todavía no han iniciado su tramitación. Como resumen del cuadro nº 10 del epígrafe IV de este documento, por el interés que supone visualizar el mencionado panorama, se incluye el siguiente cuadro con las subsiguientes fases en las que se encuentran los Planes Generales de Ordenación de estos municipios turísticos en las islas:

MUNICIPIOS TURÍSTICOS CANARIOS.			
Isla	Municipio	ADAPTACIÓN A:	
		T.R.L.O.T.E.N.Ca.	DIRECTRICES DE ORDENACIÓN
TENERIFE	Guía de Isora	Adaptado plenamente	
	Arona	Adaptación Básica	Aprobación Provisional
	Puerto de La Cruz	Adaptación Básica	Aprobación Provisional
	Adeje	Adaptación Básica	Sin iniciar adaptación
	San Miguel de Abona	Adaptación Básica	Aprobación Inicial
	Santiago del Teide	Adaptación Plena	Sin iniciar adaptación
GRAN CANARIA	San Bartolomé de Tirajana	Sin adaptación	Sin iniciar adaptación
	Mogán	Sin adaptación	Sin iniciar adaptación
LANZAROTE	Tinajo	Adaptación Plena	Sin iniciar adaptación
	Tías	Adaptación Plena	Avance
	Yaiza	Sin adaptación	Aprobación Inicial de Plan General Supletorio (por dejación competencial)
FUERTEVENTURA	Pájara	Adaptación Básica	Aprobación Provisional
	La Oliva	Sin adaptación previa	Avance
LA PALMA	Fuencaliente	Sin adaptación previa	Aprob. Prov. devuelta al Ayuntamiento por la COTMAC para corrección
	Los Llanos de Aridane	Adaptado plenamente (aprobación condicionada)	
GOMERA	Valle Gran Rey	Sin adaptación previa	Aprobación Inicial

Sin adaptación previa Municipios que no se adaptaron previamente al T.R.L.O.T.E.N.Ca. y han ido directamente a la adaptación final al Texto Refundido y a las Directrices.

	Estado del planeamiento municipal totalmente adaptado.
	Planeamiento en trámite avanzado con previsión razonable para su culminación menor de un año.
	Planeamiento en trámite retrasado con previsión razonable para su culminación mayor de un año.
	Planeamiento no comenzado. Se estiman plazos mayores de dos años para su culminación.

Tampoco ninguno de los municipios básicos para el P.I.B. canario, en especial los capitales, tienen adaptado plenamente su planeamiento:

MUNICIPIOS REPRESENTATIVOS NO TURÍSTICOS.			
Isla	Municipio	ADAPTACIÓN A:	
		T.R.L.O.T.E.N.Ca.	DIRECTRICES DE ORDENACIÓN
TENERIFE	Santa Cruz de Tenerife	Adaptación Básica	Aprobación Provisional
	La Laguna	Adaptación Básica	Avance
GRAN CANARIA	Las Palmas de Gran Canaria	Adaptación Básica	Aprobación Provisional
	Telde	Adaptación Básica	Avance
	Arucas	Adaptación Básica	Avance
LANZAROTE	Arrecife	Adaptación Básica	Sin iniciar adaptación
FUERTEVENTURA	Puerto del Rosario	Adaptación Básica	Aprobación Provisional
LA PALMA	Santa Cruz de La Palma	Adaptación Plena	Aprobación Provisional
GOMERA	S. Sebastián de La Gomera	Adaptación Básica	Avance
EL HIERRO	Valverde	Adaptación Plena	Avance
	Frontera	Adaptación Plena	Sin iniciar adaptación

De los Planes Insulares de Ordenación, el único que cumple es el de Tenerife, cuya aprobación definitiva ha sido publicada el pasado 21 de marzo.

Este marco de provisionalidad del planeamiento entraña una gran dificultad a la hora de gestionar actividades en otro caso habituales: convenios, cambios de clasificación o categorización de suelos, implantaciones de orden industrial, turística, terciaria, etc. Ello conlleva que muchas iniciativas que puedan querer ponerse en marcha en la actual coyuntura socioeconómica sean, simplemente, imposibles.

Y, por otra parte, esta situación viene originando un alto grado de inseguridad jurídica, fuerte conflictividad y judicialización de esta materia, siendo en última instancia jueces y magistrados quienes terminan gestionando el territorio por vía jurisdiccional.

No cabe duda que este panorama está lastrando el Producto Interior Bruto regional al frustrar severamente las inversiones, internas y foráneas, y contribuye a la imagen negativa exterior de Canarias al considerarse ésta una plaza conflictiva y de alto riesgo para las inversiones.

I.2. LAS CAUSAS.

Indiscutiblemente los motivos del porqué se ha llegado a este estado de cosas son múltiples, unos de índole política, otros derivados de factores económicos o técnicos,

pero entre todas las causas, destaca una básica y fundamental: la quiebra del sistema legislativo que, a lo largo de la última década se ha venido implantando en Canarias.

Concretamente, las sucesivas leyes promulgadas, bien por los gobiernos que se han venido sucediendo en Canarias, bien por el Gobierno Central consecuencia de la transposición de Directivas Europeas, han elaborado una compleja madeja de adaptaciones de los planes de ordenación que se revela hoy, a todas luces, como un fin en sí mismo y no como instrumento para el uso pacífico y legítimo de los recursos, objetivo último de la gestión del territorio.

Por lo que a éste resumen ejecutivo interesa, extractando sustancialmente la exposición pormenorizada que se hace en el epígrafe III de este documento, en el que se recoge el análisis del marco jurídico que se ha venido conformando en Canarias sobre ordenación de los recursos naturales y del territorio, a continuación se relacionan las normas jurídicas más relevantes que condicionan y justifican la actual situación.

Hasta 1997, la legislación del territorio era principalmente estatal, teniendo como Ley marco el Texto Refundido de la Ley del suelo (R.D.L. 1/1992), la cual fue, en el momento de su publicación, objeto de recurso por parte de varias Comunidades Autónomas con base en que, a tenor de la Norma constitucional, la competencia de la ordenación del territorio era materia autonómica y no del Gobierno Central.

En virtud de dichos recursos, la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional anula el reseñado RDL 1/1992 en su mayor parte, retomando provisionalmente el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (y sus Reglamentos) como norma subsidiaria hasta tanto no se promulgaran las respectivas Leyes del Suelo autonómicas.

I.2.a. La Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias y el D.L. 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y de espacios Naturales de Canarias (T.R.L.O.T.E.N.Ca.).

Ante el vacío producido por la sentencia del TC, la mayor parte de las Comunidades Autónomas se encuentran sin Ley de Ordenación Territorial y Urbanística propia.

No obstante, en Canarias ya se venía elaborando desde 1996 un proyecto de ley que, al fin, se materializa en la Ley 9/1999 de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. Este texto nace con la vocación de convertirse en la Ley Marco en la que habría de insertarse el resto de las políticas sectoriales con incidencia territorial, incluyendo la ordenación de los recursos naturales. Entre sus disposiciones,

- Deroga la vigencia en el ámbito canario del R.D.1346/1976, 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

- Autoriza al Gobierno de Canarias a elaborar un Texto Refundido con la Ley de Espacios Naturales de Canarias. Este se materializa en el D.L. 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias (T.R.L.O.T.E.N.Ca).

- Mandata al Gobierno, en el plazo de un año, a desarrollar 3 reglamentos: el de Planeamiento, el de Gestión y el de Disciplina¹.

- Igualmente, fija el plazo de un año para adaptar básicamente todo el planeamiento existente en las islas a la nueva Ley. Plazo que se demostró insuficiente, por lo que el Texto Refundido (T.R.L.O.T.E.N.Ca.) que le sustituyó se hace eco de este incumplimiento fijando uno nuevo de tres años a tal fin.

Durante este periodo se produce un conjunto de circunstancias que tiene gran parte de responsabilidad en el estado de provisionalidad de los instrumentos de planeamiento a todas las escalas todavía pendientes en su inmensa mayoría de adaptación plena a la legislación vigente.

Un año después de aprobado el Texto Refundido (T.R.L.O.T.E.N.Ca.) en el momento que se está empezando a adaptar todo el planeamiento y sin tiempo material para el desarrollo de lo previsto en la normativa a efecto (L. 9/99 y texto refundido), el gobierno de Canarias se plantea que el número de plazas turísticas existentes y previsibles en Canarias va a exceder las posibilidades de los recursos y servicios disponibles en aquellos momentos.

¹ Pues bien, transcurridos once años desde entonces, el único de los tres que se ha logrado tener es el de Gestión (además de otro no contemplado en la Ley, el reglamento de Procedimiento), mientras que el Planeamiento, fundamental para la correcta aplicación de los preceptos legales no se ha llevado a cabo, de forma que, hasta el día de hoy, se ha tenido que seguir aplicando con carácter subsidiario el reglamento de Planeamiento del texto refundido de la Ley del suelo de 1.976, que no corresponde ni en el espíritu, ni en el contenido con la normativa autonómica que acabamos de comentar, con graves consecuencias que se comentan a lo largo del presente informe.

Ello dio lugar a plantearse medidas caras a una “moratoria” que impidiese la creación de nuevas camas turísticas.

I.2.b. La Moratoria y las Directrices.

El bienio 2001 - 2003 se caracteriza por ser el período en el que, por una parte, se pone en marcha la llamada Moratoria turística, y, por otra, una nueva figura: las leyes de Directrices de Ordenación. Su importancia en el devenir de los posteriores acontecimientos es crucial (se recomienda la lectura del punto III.2.c. de este informe, en el cual se describe pormenorizadamente el proceso).

Mediante la publicación de dos decretos (en cada caso suspendidos cautelarmente por TSJC) y la Ley 6/2001, de 23 de Julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo en Canarias, la cual culminará más tarde en la Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y Las Directrices de Ordenación del Turismo en Canarias, se da origen a los siguientes procesos:

- La Ley 6/2001 suspende la tramitación del planeamiento con contenido turístico en curso de adaptación al T.R.L.O.T.E.N.Ca.
- Se afecta a derechos de la propiedad de manera que judicializa y compromete la acción de la administración en procesos que todavía están en curso.
- La consecuente Ley 19/2003 citada obliga, cuando se está iniciando el proceso de adaptación del planeamiento al T.R.L.O.T.E.N.Ca., a una segunda adaptación a las Directrices.
- La Ley 6/2001 establece el principio de que el turismo es una actividad cuyo desarrollo constituye el problema central de la sostenibilidad en Canarias.
- Esta misma ley, al elevar las Directrices a rango de Ley, rompe la arquitectura piramidal que pretendía el T.R.L.O.T.E.N.Ca. con el establecimiento de un sistema jerarquizado de planeamiento . Esta Ley paralela añade confusión y quiebra la estructura racional y lógica para la ordenación del territorio².

² Esta afirmación no es gratuita: un instrumento de planeamiento, mediante el trámite oportuno, se va adaptando (como cualquier Plan) a las circunstancias estratégicas que en cada momento requiera la materia de ordenación. Elevar a rango

Por otra parte, durante el primer semestre del año 2001, aprovechando la vacatio provocada por la suspensión de los Decretos antes mencionados, la iniciativa privada, con la lógica alarma provocada ante la paralización inminente de las plazas turísticas, incoa expedientes en los Patronatos de Turismo para la obtención de las preceptivas autorizaciones, hasta una cifra que rondan las sesenta mil camas. Estos nuevos establecimientos no fueron producto de la demanda natural, sino de la situación creada por la mala gestión por parte del Gobierno del proceso.

I.2.c. Ley 6/2009, de de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del Turismo.

- La promulgación de esta norma constituye una clara evidencia de que el Gobierno de Canarias tiene conciencia de la necesidad de abordar la problemática pero, al tratarse de una ley rápida, el propio texto recoge que “se trata de modificaciones puntuales y novaciones más urgentes, dejando para una regulación más detenida de lege ferenda (posterior) la reforma más exhaustiva”.
- A pesar de su naturaleza de Ley de Medidas Urgentes, crea nuevos obstáculos para la tramitación del planeamiento al modificar, en un exceso de prudencia, el régimen de competencia en el planeamiento de desarrollo, no permitiendo “alteraciones del modelo” en las modificaciones y revisiones de los planes generales, a pesar de que estos habrán de ser aprobados definitivamente por la COTMAC.
- Permite la modificación puntual o la revisión parcial del Plan General vigente, pero siempre “que no suponga un cambio sustancial del modelo” y bajo un conjunto de condiciones *que en la práctica, se traduce en que estos documentos no podrán tramitar nuevas clasificaciones de suelos ni otros cambios cuya casuística es amplia.*
- Respecto a la ordenación del suelo rústico, aparece una nueva variante del Proyecto de Actuación Territorial (P.A.T.), convierte la Calificación Territorial en autorización administrativa y no acaba de resolver las implantaciones de energías renovables en suelos agropecuarios. Todo ello no contribuye a la agilización de actuaciones en dicha categoría de suelo.

de ley un documento de esa índole comporta darle el carácter de foto fija de rango parlamentario a un texto que precisa de un margen de flexibilidad en su hipotética necesidad de revisión.

- La rehabilitación turística es un tema no resuelto: ha sido preciso recientemente implementar nuevos aplazamientos debido a la poca acogida que ha tenido el marco de la misma en la Ley y sus consiguientes plazos.

I.3. CONSECUENCIAS.

Las consecuencias y problemas que el informe recoge son de todo tipo, afectan a todos los ámbitos administrativos y de distinta naturaleza. Entre ellas, se pueden considerar especialmente significativas las siguientes:

I.3.a. Problemas relacionados con el Planeamiento General de Ordenación:

- Los plazos teóricos previstos para la tramitación de un Plan General Municipal de Ordenación (P.G.M.O.) en aplicación de la normativa se sitúan entre 3 y 4 años. La experiencia acumulada durante la década anterior es que dicho plazo se ha elevado en un alto número de casos a 7/8 años (cuadro nº 3).
- La puesta en marcha de un Plan General de Ordenación es un complejo proceso que depende, por una parte, de factores jurídicos y técnicos en orden a la definición del modelo y, por otra, de la composición política de la respectiva Corporación y su correlación de fuerzas así como de la disponibilidad de cuantiosos recursos económicos. A ello se añade en estos últimos años, la superposición de leyes sobrevenidas e instrumentos de planeamiento de orden superior. Ello lleva consigo la imposibilidad de llevar a cabo, con el nivel de seguridad jurídica exigible, la implantación de muchas iniciativas que hoy más que nunca se revelan irrenunciables, so pena de penalizar una dinamización de los sectores económicos que de alguna forma dependen del territorio.
- Una puntualización importante: una vez llegado a la fase de aprobación inicial, la legislación obliga a la suspensión de licencias por un plazo no mayor de un año, prorrogable a uno más, en aquellos suelos que entren en contradicción con el nuevo planeamiento en trámite, lo cual contribuye a la mayor ralentización de la actividad, ya suficientemente castigada por la problemática de los retrasos y por la situación socio económica actual.
- Un cierto número de Planes Generales son anulados parcial o totalmente por la jurisdicción contencioso administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, como es el caso de Guía, actualmente en recurso de casación ante el Tribunal Supremo y, al tiempo, redactando un documento de adaptación a las Di-

rectrices. Ello no hace más que agravar el ya precario grado de seguridad jurídica de los ciudadanos que ven sus propiedades, y las operaciones a ellas vinculadas, sujetas a los vaivenes de un planeamiento prolijo.

I.3.b. Sobre la adaptación del planeamiento y su coste.

El planeamiento se ve obligado a adaptarse continuamente a las sucesivas leyes. El coste medio-mínimo de un Plan General está por las siguientes cifras:

- Municipio pequeño (Agaete, Los Silos, Tijarafe, etc.), alrededor de 150.000 €.
- Municipio mediano (Telde, La Laguna, etc.), alrededor de 600.000 €.
- Municipio grande (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria), alrededor de 3 millones de €.

I.3.c. Respecto a los medios.

- De una parte, la complejidad de la materia requiere de grupos interdisciplinarios de profesionales o empresas especializadas. Existen en el mercado pocas con estructura financiera suficiente para llevar a cabo la elaboración de un Plan General: se requiere de una empresa que realice el Informe de sostenibilidad ambiental (ISA), un equipo que realice la labor de campo, economistas que elaboren el estudio de viabilidad económica e ingenieros para el estudio de movilidad. Gesplan o los Ayuntamientos generalmente abonan los honorarios a la conclusión del trabajo sin mediar provisión de fondos.
- De otra, no existen suficientes medios humanos y técnicos en las administraciones para la tramitación de los Planes, La Consejería de Política Territorial está llevando este servicio a través de Gesplan que, con criterios aunque emanados de la Consejería.
- Una gran cantidad de ayuntamientos de menor población apenas disponen de la figura de un secretario y un técnico, y no siempre a tiempo completo. En vista de la complejidad que comporta la puesta en marcha de un Plan General, no les queda otro recurso que acudir a la encomienda externa, con mucha frecuencia a GESPLAN, con su propia problemática de medios. La misma carencia de medios se traslada a la propia Consejería del Gobierno, que tiene que informar todo el planeamiento insular y municipal, o a los Cabildos de las islas no capitalinas. El

resultado de todo ello contribuye a la ralentización de la redacción y trámite del planeamiento.

I.3.d. Respetto a la gestión.

- Al día de hoy, a pesar de las buenas intenciones manifestadas en la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, las iniciativas de inversión están paralizadas por inadaptación de los Planes Generales.
- No puede modificarse un Plan General salvo en asuntos irrelevantes.
- El desarrollo de los Planes Parciales está condicionado y duplica el plazo por el hecho de ser aprobado por el Gobierno de Canarias (COTMAC) en vez de los Ayuntamientos, como prevé el T.R.L.O.T.E.N.Ca.

I.3.e. Problemas de transversalidad de mercados.

En ausencia de reglamento de planeamiento, cada Plan Insular de Ordenación tiene sus propias formulaciones sin atenerse a un contenido más o menos normalizado como en el caso de los Planes Generales municipales. La formalización y el contenido de los P.I.O.s ha quedado a la discrecionalidad de lo que cada Cabildo ha entendido conveniente introducir en su documento. Como resultado:

- Ruptura del mercado regional. Esa ausencia reglamentaria impide la transversalidad entre islas para llevar a cabo actuaciones con vocación supra insular. Una empresa que pretenda desarrollar una actividad industrial determinada en varias islas se va a encontrar que, para lograr su implantación física habrá de llevar a cabo gestiones diferentes en función del ordenamiento previsto por cada uno de sus Planes Insulares y su planeamiento territorial, amén de las derivadas de la ordenación urbanística de cada municipio.

Como ejemplo representativo, el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria constriñe y condiciona de tal forma la clasificación de suelos de uso industrial, que no deja resquicio para ninguna posible actuación de interés general a cierta escala que no estuviere dentro de los suelos y de la casuística en él contemplada³. En el

³ Ese tipo de determinaciones en los planeamientos insulares ha obligado a que la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo se detenga a

Plan Insular de Ordenación de Tenerife, sin embargo, se obliga, para la implantación de ámbitos industriales, a la redacción de Planes Especiales, con otra mecánica procedimental también compleja, pero distinta a la imperante en Gran Canaria.

- Existen Planes Insulares de Ordenación que se convierten en una especie de “Macro-plan General”, asumiendo parámetros que pudieran ser de competencia municipal.
- Unos llegan a unos niveles de pormenorización en el suelo rústico que apenas dan opción a los Ayuntamientos para sus propias políticas municipales y,
- Otros asumen la redacción de decenas de Planes Territoriales Parciales y Especiales, con lo que, en cierto modo, paralizan o retrasan sustancialmente la realización del planeamiento municipal y dejan de cumplir su propio cometido.

I.3.f. Problemas relacionados con la relación entre el planeamiento territorial y el municipal.

En principio los Planes Territoriales constituyen elementos idóneos para la implantación de las infraestructuras y de los elementos estructurantes del territorio insular. Ahora bien, en cuanto su número sobrepasa la capacidad operativa de las Administraciones. conlleva un esfuerzo técnico, económico y político que desemboca en una lentitud tal que colapsa no sólo el propio planeamiento insular, sino el resto del planeamiento, de forma que los plazos para la puesta en marcha del mismo que las sucesivas leyes han venido estableciendo se han incumplido sistemáticamente.

En este caso, los plazos de redacción y aprobación de este planeamiento territorial impiden el normal desarrollo del planeamiento municipal. Téngase en cuenta que en islas como Tenerife y Gran Canaria, fueron más de sesenta los Planes Territoriales planteados por cada uno de sus respectivos P.I.O.s, amén de los que las Consejerías del Gobierno de Canarias desarrollen en orden a sus respectivas competencias sectoriales.

I.3.g. Problemas con el Planeamiento de desarrollo municipal (Planes Parciales y Especiales).

Dentro del sistema jerárquico del planeamiento, en el que cada uno de los niveles define un modelo acorde con su respectivo ámbito competencial, el Plan Parcial representa el nexo entre el planeamiento y la transformación del suelo que la sociedad demanda. A través de esta figura se materializa la posibilidad de la urbanización, la gestión y el uso del suelo por parte de los agentes operativos.

La lentitud en las sucesivas adaptaciones de los planes generales han hecho que el planeamiento de desarrollo esté prácticamente paralizado en muchos de los municipios canarios, con lo que la legítima ocupación de los suelos urbanizables, tanto residenciales como industriales y de otra índole, se paraliza o se ralentiza en un momento en el que la economía requiere de todos sus recursos y en todos los sectores para encontrar salida a la crisis.

De ello nace la necesidad perentoria de acordar la sistemática del planeamiento en todos los niveles para que, con la mayor premura, siempre en el contexto de un desarrollo sostenible que provea la protección de los recursos naturales no renovables, se realicen las modificaciones precisas en aras de posibilitar e incentivar el adecuado uso del suelo dentro de un marco racional y pragmático.

I.3.h Falta de coordinación administrativa.

Mientras los Cabildos proceden a formalizar su planeamiento territorial parcial o especial, los Ayuntamientos redactan o tramitan su planeamiento general, sin que exista contacto alguno entre ellos a excepción de las preceptivas informaciones públicas. Parece lógico que debiera existir una mayor cooperación al nivel de comisiones periódicas o puntuales que coordinaran sistemáticamente los esfuerzos respectivos, de manera que se crearan sinergias para obtener los mejores resultados en el menor tiempo posible.

Hoy por hoy, excluyendo los períodos mencionados de las informaciones públicas de documentos ya redactados y en trámite, los únicos acercamientos quedan sujetos al mayor o menor grado de voluntarismo de los redactores o las Corporaciones locales, que vienen obligadas a estar al día respecto de los planes de orden superior, estén aprobados o no, lo cual se hace materialmente imposible.

Esta coordinación sólo se lleva a cabo en el momento en que el Plan ya se ha perfeccionado, *después de haber sido redactado y sometido al trámite en su aprobación inicial*. Si durante el transcurso de dicho trámite se aprobase otro instrumento de orden superior (en concreto, algún Plan Territorial que le afectare), habría de adaptarse de nuevo al mismo o iniciar las negociaciones pertinentes para readaptarse en un momento posterior, con todas las consecuencias económicas que ello supone para las distintas Administraciones (con recursos cada vez más limitados) y para los administrados, que ven mermada su seguridad jurídica y sus legítimos intereses.

I.3.i. Ambigüedades en la aplicación de la Normativa.

En general, se hace constar que, aunque la C.O.T.M.A.C. es una Comisión única para todas las islas, se da el caso de que el ámbito de actuación de las Ponencias Técnicas previas a ella son territoriales, una por cada provincia. Los técnicos y jurídicos informantes en dichas Ponencias Técnicas pertenecen a cada uno de dichos ámbitos y mantienen sus propios criterios interpretativos (en aquellos aspectos susceptibles de ello). La consecuencia es que informes recaídos sobre planes en El Hierro o La Gome-
ra pueden tener diferentes matices o interpretaciones distintas a los de Lanzarote o Fuerteventura, siendo esos informes asumidos posteriormente por la C.O.T.M.A.C.

I.4. PROPUESTAS.

Visto como se ha enredado la política territorial en Canarias, el presente informe pretende formular vías para quitar presión al atasco que hoy viene sufriendo el planeamiento, tanto en el ámbito de las distintas administraciones como de la sociedad civil.

A tal fin, se ha evitado pronunciamientos estériles ignorando la realidad legislativa actual, en la que se insertan textos con carácter de Derecho básico que impedirían, en su caso, su hipotética desaparición. Al contrario, este documento propone una serie de medidas, no cerradas que, de forma escalonada a corto y medio plazo que, con un espíritu positivista y atendiendo a la legalidad vigente, pueden ayudar a reconducir la actual situación partiendo de los siguientes principios no tratados en el informe por trascender su carácter técnico, pero de la máxima relevancia:

I.4.a. Necesidad de un Pacto político e Institucional en Canarias.

Es condición necesaria, no tratada en este informe, la necesidad un pacto político e institucional para pacificar esta controvertida materia. Pactar los espacios competenciales de las distintas administraciones (Gobierno, Cabildos, Ayuntamientos y Administración

sectorial), recrear un marco jurídico centralizado y coherente con la realidad socioeconómica y sus necesidades, implementar la mayor celeridad al perfeccionamiento del planeamiento, serían acciones básicas para quitar presión a la demanda social.

Al menos con carácter simbólico, un acuerdo o compromiso entre los líderes y candidatos de las distintas opciones políticas, previo a las próximas elecciones del 22 de Mayo, caminaría en esa dirección.

En este sentido, sería ilustrativo conocer el grado de prioridad y tratamiento que los distintos partidos políticos otorgan a la Política Territorial en sus Programas Electorales.

I.4.b. Necesidad de un funcionariado competente y suficiente.

Debido a la profusión normativa y sistemática judicialización del planeamiento, los funcionarios frecuentemente adoptan una actitud aprensiva con interpretaciones restrictivas del planeamiento en trámite, lo que redundaría en el retraso del mencionado trámite cuando no imposibilita una resolución favorable al mismo.

I.4.c. Necesidad de despolitizar el planeamiento.

Con demasiada frecuencia, en materia de planeamiento, sobre todo municipal, el primer año de cada legislatura se pierde en la toma de conocimiento de la nueva Corporación, y en el último aparecen compromisos electorales que hacen difícil tomar decisiones controvertidas. Por tanto, el tiempo útil para la adecuación de los planes generales suele ser el período de los dos años intermedios. Eso, si existe voluntad política y mayoría suficiente para ello.

I.4.d. Necesidad de recuperar el recurso de reposición.

Sería de interés recuperar el recurso en vía administrativa a los acuerdos de la COTMAC, a fin de intentar resolver parte de la casuística sin entrar en vía contencioso administrativa.

I.4.e. Propuestas en materia jurídica y de planeamiento.

A efectos exclusivamente enunciativos de este resumen ejecutivo, se enumeran todas las propuestas que este documento justifica y desarrolla en el epígrafe V.

A corto plazo:

Un elevado número de iniciativas con repercusión territorial tienen un plazo posible condicionado por factores financieros o estratégicos que no van al mismo ritmo que el de la vida administrativa, y, cuando dicho plazo se supera, al final terminan decayendo.

Es preciso, por tanto, arbitrar soluciones que, en el menor plazo posible contribuyan a paliar los efectos no deseados, especialmente la inacción o el retraso que sufren legítimas actuaciones del sector privado que, desde el prisma socio económico y dadas las actuales condiciones, pueden llegar a ser de interés general por sus efectos sobre la economía y el empleo.

A tal fin, se plantean las siguientes:

PRIMERA. Modificar el artículo 9 de la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo al objeto de:

- a) Devolver a los Ayuntamientos las competencias para la aprobación de su planeamiento de desarrollo (Planes Parciales y Planes Especiales), de acuerdo con el procedimiento previsto en el T.R.L.O.T.E.N.Ca., siempre que éste se adapte al Plan General vigente y no contradiga el contenido de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.
- b) Suprimir la limitación de que las revisiones o modificaciones de los Planes Generales no afecten al modelo territorial para poder ser tramitadas, siempre que se justifique su adaptación al contenido del T.R.L.O.T.E.N.Ca. y de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

SEGUNDA. Que en un plazo no superior a los seis meses se apruebe por el Gobierno de Canarias el Reglamento de Planeamiento correspondiente al desarrollo del T.R.L.O.T.E.N.Ca., con especial atención a la regulación pormenorizada del contenido de cada tipo de plan, y clarificación y regulación de los términos de difícil interpretación, como el de “modificación sustancial del modelo” y similares, en cada ámbito del planeamiento.

TERCERA. Que se aclare, en la vía que proceda, la simultaneidad del trámite, especialmente en lo referido a las informaciones públicas e informes de las

Administraciones competentes según el artículo 11 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., entre la documentación medioambiental (I.S.A.), Memoria Ambiental y el documento del Plan. Acreditar la seguridad jurídica de los trámites en orden a los pronunciamientos jurisdiccionales habidos y la interpretación que el Gobierno de Canarias haga de ellos, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las aprobaciones definitivas del planeamiento.

CUARTA. Que se promulgue las medidas oportunas para dejar sin efecto la caducidad de los instrumentos de planeamiento actualmente sujetos a las respectivas adaptaciones al T.R.L.O.T.E.N.Ca., a las Directrices de Ordenación Generales y del Turismo y a los Planes Insulares.

QUINTA. Que se busquen fórmulas en el sentido que este documento propone (creación de un equipo de consultoría a terceros y externalización de determinados servicios a Empresas de solvencia acreditada) para facilitar la gestión y acelerar los procedimientos en los trámites de los Planes territoriales y urbanísticos.

A medio plazo:

Por otra parte, se considera imprescindible el retorno al espíritu que permitió la unanimidad parlamentaria para la aprobación de la Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio, para lo cual es preciso un serio ejercicio de reflexión y consenso a fin de unificar y racionalizar el actual marco legislativo canario, en este caso, referido al territorio y a los recursos naturales. A tal fin, se propone:

SEXTA. Que en un plazo no superior a dos años se lleve a cabo una refundación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en la que se incluya, además de la obligada refundición con la legislación sobrevenida de orden superior (Directivas Europeas, Derecho Básico, etc.), el ajuste fino de la terminología, de las determinaciones y de la sistemática de aplicación, aprovechando la experiencia habida en sus once años de permanencia. El proceso de dicha refundación habría de incluir la derogación de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, asumiendo en el nuevo Texto Refundido aquellas determinaciones que se estimaran precisas y devolviendo su papel de instrumentos de planeamiento a las Directrices

de Ordenación, tal como se estipulaba en su momento en el Decreto 1/2000 por el que se aprobó el T.R.L.O.T.E.N.Ca.

II. OBJETO Y MOTIVACIÓN DE ESTE DOCUMENTO.

La percepción que hoy se tiene desde la sociedad civil e incluso desde una parte significativa de la propia Administración del marco actual de la ordenación territorial y medioambiental es la de un conjunto de normas legales heterogéneas (en parte, debido a sus distintas procedencias) cuya problemática es preciso analizar e intentar paliar o, en su caso, resolver, en el más breve tiempo posible, porque el territorio, y, por consiguiente, los recursos naturales y antrópicos que el mismo comprende, son la base de gran parte de la actividad socioeconómica, actividad seriamente comprometida por la profusión legislativa y la consiguiente aplicación de la misma que hoy sufre la Comunidad Autónoma.

Desde el Centro Atlántico de Pensamiento estratégico (CATPE), entidad caracterizada precisamente por el hecho relevante de que sus asociados se representan únicamente a sí mismos, careciendo de posiciones reivindicativas y sin que ninguno de ellos tenga especiales intereses (en cualquier caso legítimos), asociados con la materia que aquí se trata, se pretende, utilizando un lenguaje entendible para un lector no especializado, realizar un análisis lo más ponderado posible de las distorsiones que se han venido acumulando en los procesos de transformación territoriales y urbanísticos por causa de la aplicación de una normativa que, tras sufrir sucesivas modificaciones no siempre afortunadas, procedentes de distintas fuentes y con distintos propósitos, se revela hoy, a todas luces, como un fin en sí mismo, y no como un instrumento para el uso pacífico y legítimo de los recursos, que es el objeto de la gestión sobre el Territorio.

Y, una vez realizado dicho análisis y, consecuentemente, un diagnóstico identificando las diferentes causas de dichas distorsiones (sin que esta identificación pretenda ser cerrada y excluyente), se sugiere un conjunto de propuestas que puedan ayudar a paliar o hacer desaparecer los aspectos negativos, de forma que se retorne a una situación en la que la aplicación eficaz de la norma armonice los intereses generales con los particu-

lares de los distintos sectores de la sociedad incluyendo las distintas Administraciones, en la búsqueda de un desarrollo deseable y garante del buen uso de los recursos.

III. IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL.

III.1. INTRODUCCIÓN.

Lo que se pretende en este documento es poder llevar a cabo un análisis sobre la problemática relacionada con el régimen actual, definir sus causa (sin carácter excluyente, naturalmente) y arbitrar un conjunto de propuestas motivadas que, a modo de sugerencias, se plantean a corto y medio plazo en la búsqueda de una posible colaboración a la resolución de dicha problemática.

Como se va desgranando en los puntos siguientes, el grado de acabado del planeamiento territorial y urbanístico de Canarias en la actualidad dista mucho de satisfacer las necesidades de la sociedad y de las propias administraciones. Esta circunstancia afecta gravemente al desarrollo socioeconómico de la Comunidad Autónoma, en un momento en el que en ella se están registrando las mayores tasas de paro de España y en el que la economía está sufriendo los peores avatares de la historia reciente de Canarias. La inseguridad jurídica provocada por este estado de cosas está retrayendo severamente la inversión, propia y foránea, creando en los mercados la imagen de que Canarias es una plaza conflictiva para dicha inversión.

Indiscutiblemente, los motivos del porqué se ha llegado a este estado de cosas son múltiples, unos de índole política, otros derivados de factores económicos o técnicos, etc. Pero, dentro de ese conjunto de causas, existe una, básica y fundamental, que es patente: la quiebra del sistema legislativo que, a lo largo de la última década, se ha venido implantando en Canarias. Concretamente, las sucesivas leyes promulgadas, bien por los Gobiernos que se han sucedido a nivel autonómico, bien por el Gobierno central, o como consecuencia de la aplicación de las Directivas europeas, han elaborado una intrincada madeja de adaptaciones de los planes de ordenación que desemboca en el hecho incontrovertible de que, once años después de la aprobación del Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Ley de Espacios Naturales de Canarias (en adelante, T.R.L.O.T.E.N.Ca.), y siete años desde la promulgación de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (en adelante D.O.G.T.Ca.), el planeamiento, especial-

mente los Planes Generales de Ordenación municipales, están en fase de adaptación en más del setenta por ciento (y, algunos, ni siquiera comenzado, como es el caso de San Bartolomé de Tirajana y Mogán, en la isla de Gran Canaria). Hablamos de un planeamiento que es crucial para la vida económica de la región, al igual que lo es para la conservación de sus recursos.

Es en ese terreno en el que se desarrolla la estructura de este epígrafe II: el análisis de la problemática detectada en relación con la legislación y su historiografía, seguido del mismo ejercicio sistemático en cuanto al planeamiento. De ahí se han de derivar las consecuencias de esa problemática para poder sugerir propuestas sobre medidas a tomar al respecto, que es el objeto del epígrafe IV de este documento.

III.2. LEYES Y REGLAMENTOS.

La primera de las materias cuya problemática se trae a analizar es el marco jurídico del cual se ha venido dotando la Comunidad Autónoma de Canarias en cuanto a ordenación de los recursos naturales y del territorio.

A tal fin, se ha elaborado el siguiente cuadro nº 1, en el que se pretende que, de una manera gráfica, se aprecie la evolución de dicho marco desde la época anterior a la entrada en vigor de la Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias hasta nuestros días, reseñando cronológicamente aquellos textos con incidencia en el actual panorama legislativo. En este cuadro, las barras grises claro indican los períodos de vigencia de cada disposición, mientras que la gris oscura correspondiente al año 2010 representa la normativa vigente en la fecha.

A continuación, a lo largo de este epígrafe se hacen los comentarios pertinentes respecto a cada uno de ellos para llegar a entender cómo se ha llegado a una situación en la que la superposición y los diversos orígenes de los textos legales y reglamentarios hacen necesario llevar a cabo una transformación del marco legal, so pena de castigar severamente la actuación y la gestión de las administraciones y de los administrados.

El cuadro nº 2 abarca la legislación actual de aplicación en Canarias. Para ayudar a la correcta interpretación de dicho cuadro, ténganse las siguientes puntualizaciones:

- Se distingue el título habilitante de cada uno de los textos: el título básico se refiere a la normativa promulgada por el Gobierno Central, de ámbito nacional y de obligado

cumplimiento para la legislación promulgada por las Comunidades Autónomas (título autonómico).

- En el año 1997 es cuando el TC se pronuncia anulando el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por RDL 1/1992, en sentencia en la que falla a favor de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para legislar en materia territorial y urbanística (no así en materia medioambiental, en la que sobrevive el título competencial del Gobierno de España). A partir de ese momento, se abre el proceso legislativo de las Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de sus respectivas leyes de suelo, que en Canarias culmina con la promulgación de la Ley 9/1999 de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias..

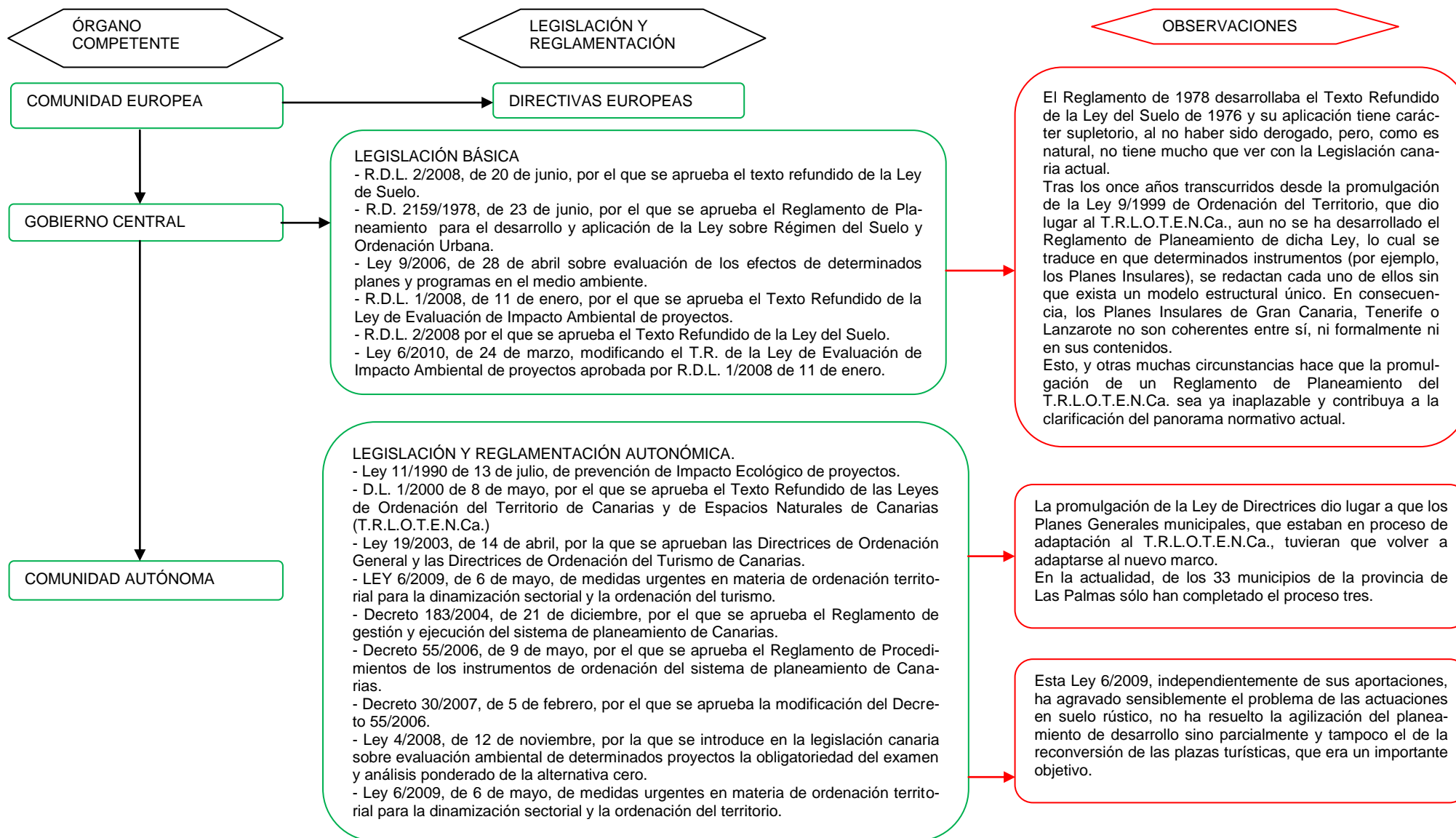
- Observaciones:

En cada uno de los textos se realizan una serie de observaciones a modo de recordatorios sobre aspectos que luego se van desarrollando en los párrafos correspondientes.

En particular, la nota titulada “ver comentario adjunto” que se hace a la Ley 11/1990, al R.D.L. 1/2008 y la Ley 6/2010 se refiere al hecho de que parte de sus contenidos se superponen, sin que la Ley 11/1990 de Prevención de Impacto Ecológico de Proyectos, promulgada por la Comunidad Autónoma, haya sido expresamente derogada por ninguna norma posterior o adaptada a los otros textos cuyo carácter básico es prevalente.

CUADRO Nº 1. LEYES Y REGLAMENTOS	TÍTULO HABILITANTE		PERÍODO DE VIGENCIA											OBSERVACIONES
	BÁSICO	AUTONOM.	1997	1999	2000	2001	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	
R.D. 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	X													Aplicación subsidiaria por inexistencia del Reglamento del T.R.L.O.T.E.N.Ca.
Ley 1/1987 de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación		X												Derogada por Ley 9/1999
Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico.		X												Derogada por Ley 9/1999
Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención de Impacto Ecológico de Proyectos.		X												Ver comentario adjunto
Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	X													Declarada nulidad por TC en Sentencia 61/1997 de 20 marzo
Ley 12/1994 de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.		X												Refundida en T.R.L.O.T.E.N.Ca.
Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento		X												Derogado por Ley 6/2010.
Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones	X													Derogada por Ley 8/2007
Ley 9/1999 de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias		X												Refundida en T.R.L.O.T.E.N.Ca.
D.L. 1/2000 de 8 de mayo, aprobando el T.R.L.O.T.E.N.Ca.		X												
Decreto 4/2001 por el que se aprueba la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias		X												Derogadas sus medidas cautelares por la Ley 6/2001
Decreto 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos de Planeamiento		X												Derogadas sus medidas cautelares por la Ley 6/2001
Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación.		X												
Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.		X												Cambia el papel de las Directrices a leyes
Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.		X												Deroga la Ley 6/2001 de medidas urgentes
Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.		X												
Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.		X												
Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.	X													Se superpone al Decreto 35/1995 autonómico
Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.	X													Derogada por R.D.L. 2/2008
Decreto 30/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba la modificación del Decreto 55/2006		X												
R.D.L. 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.	X													Ver comentario adjunto
R.D.L. 2/2008 (estatal), de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo con el articulado que quedaba en pie del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.	X													
Ley 4/2008, de 12 de noviembre, por la que se introduce en la legislación canaria sobre evaluación ambiental de determinados proyectos la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero.		X												
Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo		X												
Ley 6/2010, de 24 de marzo, modificación del T.R. de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.	X													Ver comentario adjunto

CUADRO Nº 2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE CANARIAS Y SU PROBLEMÁTICA



Los hitos temporales del anterior cuadro nº 1 responden a los hechos que han marcado pautas determinantes para la comprensión del panorama legislativo actual y sus posibles modificaciones. A tal efecto, se consideran los siguientes períodos:

III.2.a. Hasta 1997.

Hasta este año, la legislación del suelo era primordialmente estatal (derecho básico que obligaba a todo el territorio nacional): la ley marco era el Texto Refundido de la Ley del Suelo (estatal), de 1992, aprobado por R.D.L. 1/1992 de 26 de junio. Dicha disposición había sido recurrida desde el año 1993 por la mayor parte de las Comunidades Autónomas basándose en que el título competencial otorgado por la Constitución para la ordenación territorial era materia autonómica, y no del gobierno central.

Por otra parte, en orden a la singularidad de su territorio, la Comunidad Autónoma había promulgado anteriormente legislación que, como en el caso de la Ley de Planes Insulares de Ordenación, era imprescindible para que aquellos elementos estructurantes de índole insular que superaban los ámbitos municipales (carreteras, polígonos industriales, etc.) pudieran tener un instrumento propio, o, como en el caso de la Ley de la Ordenación del Suelo Rústico, cubrir una categoría de suelo que, por el carácter genérico y urbanístico del Texto Refundido de la Ley del Suelo, no tenía amparo en él. En el caso de la Ley de Prevención de Impacto Ecológico, su objetivo era el desarrollo del R.D.L. 1302/1986, de 28 junio de Evaluación de Impacto Ambiental que había promulgado el Gobierno Central, muy parco en su contenido y que sólo trataba de obras de gran envergadura.

Este marco se altera dramáticamente cuando, en Sentencia nº 61/1997 de 20 de marzo, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre los recursos antes reseñados declarando la nulidad del mencionado R.D.L. 1/1992 (a excepción de unos pocos artículos) y reconociendo la competencia única de las Autonomías para la redacción de sus propios textos legislativos en materia de ordenación territorial y urbanística, con lo cual entramos en el siguiente período a analizar.

III.2.b. Años 1998 a 2000.

La mencionada sentencia introduce un alto grado de inseguridad y desconcierto en todo el territorio nacional, puesto que, en la práctica, significaba para muchas Comunidades Autónomas quedarse sin ley de ordenación urbanística. Es entonces cuando el Gobierno central se apresura a promulgar la Ley 6/1998 de 13 de abril, del régimen del Suelo y Valoraciones, con la cual se pretende, aparte de ejercer su título competencial en materia de valoraciones, liberalizar el mercado del suelo a nivel nacional. Esta ley es modificada en bre-

ve lapso de tiempo por el R.D.L. 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, constituyendo entre ambos documentos la base legal del boom inmobiliario vivido en la Península durante parte de la anterior década y que se ha revelado como un fracaso del modelo en los últimos años. Han de transcurrir nueve años para que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, (de título básico también) acabe derogando ambos textos.

Paralelamente, en Canarias se abre un compás de espera de dos años desde la Sentencia del TC de 1997, al final del cual se promulga la Ley 9/1999 de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. Este documento surge con la vocación de convertirse en la Ley Marco en la que habría de insertarse el resto de las políticas sectoriales con incidencia territorial, incluyendo la ordenación de los recursos naturales. A tal efecto, por una parte, se deroga las anteriores leyes de Planes Insulares y de Ordenación del Suelo Rústico, y, por otra, su Disposición Final Primera autoriza al Gobierno de Canarias a elaborar un Texto Refundido con la Ley 12/1994 de Espacios Naturales de Canarias, lo cual viene a materializarse en el D.L. 1/2000 de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (T.R.L.O.T.E.N.Ca.), vigente hasta la fecha aunque con sustanciosas modificaciones que más adelante se comentan por la importancia que tienen en la devaluación de la mencionada vocación de Ley centralizadora de las políticas territoriales.

Además de todo lo dicho de esta Ley 9/1999 hay que decir, en aras de sus posteriores consecuencias, que ella disponía que en el plazo de un año se ultimarían, al menos, tres de sus reglamentos, el de Planeamiento, el de Gestión y el de Disciplina. Sin embargo, no se sabe si por una mala redacción o por ser intención del legislador, el contenido de la Disposición Final Primera del T.R.L.O.T.E.N.Ca. resulta desconcertante. Textualmente reza así: *“El Gobierno regulará aquellas materias contenidas en el Texto Refundido que se aprueba por este Decreto Legislativo para las cuales se prevea su desarrollo reglamentario a excepción de las relativas a planeamiento, gestión y disciplina.”*

Es la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias la que, en su Disposición Adicional Tercera vuelve a colocar las cosas en su sitio, modificando el texto anterior, y dejándolo redactado como sigue: *“El Gobierno regulará aquellas materias contenidas en el Texto Refundido que se aprueba por este Decreto Legislativo para las cuales se prevea su desarrollo reglamentario y dictará las normas reglamentarias necesarias en materia de planeamiento, gestión y disciplina.”*

Lo cierto es que, transcurridos once años desde la promulgación del T.R.L.O.T.E.N.Ca., el único Reglamento que se ha publicado de los tres es el de Gestión (además de otro, no contemplado en la Ley, que es el Reglamento de Procedimiento) mientras que el de Planeamiento, fundamental para la correcta aplicación de los preceptos legales de su contenido, no existe, de forma que, hasta el día de hoy, se ha tenido que seguir aplicando con carácter subsidiario el Reglamento de Planeamiento del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que no responde ni al contenido ni al espíritu ni de la Ley 9/1999 ni del T.R.L.O.T.E.N.Ca., lo que acarrea graves consecuencias que a lo largo de este documento se van desmenuzando.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Segunda de la mencionada Ley 9/1999 daba un plazo de un año para adaptar básicamente todo el planeamiento existente en Canarias a la nueva ley. El devenir posterior demostró la insuficiencia de este plazo y, de hecho, en el preámbulo del T.R.L.O.T.E.N.Ca. se manifiesta textualmente que : *“No forman parte del presente Texto Refundido aquellas Disposiciones Adicionales y Transitorias de la citada Ley 9/1999, que, por encontrarse sujetas a plazos perentorios ya vencidos, han perdido toda virtualidad jurídica.”*, volviendo a dar otro plazo de tres años a tal efecto, que, evidentemente, tampoco ha sido suficiente, a la luz del estado actual del planeamiento.

III.2.c. Años 2001 a 2003.

Durante este período se da un conjunto de circunstancias cuya sumatoria tiene gran parte de responsabilidad en el actual estado de provisionalidad de los instrumentos de planeamiento a todas las escalas, todavía pendientes en su inmensa mayoría de adaptación plena a la legislación vigente.

Sin menoscabo de la necesaria concisión que este documento requiere, el comentario de de lo sustancial respecto a los acontecimientos acaecidos en este bienio se hace imprescindible para entender el devenir de los hechos posteriores con incidencia en la actual situación.

A tal fin es preciso referir los siguientes hechos: desde mediados del año 2000 el Gobierno de Canarias se plantea que el número de plazas turísticas existentes y previsibles en Canarias va a exceder las posibilidades de los recursos y servicios que en aquel momento estaban disponibles. Ello dio lugar a plantearse medidas cara a una “moratoria” que impidiera la creación de nuevas camas. A tal fin, se publica el primero de una serie de instrumentos legales (cuya historia abarca el bienio que aquí se comenta), consistente en el De-

creto 4/2001 en el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Este Decreto, a pesar de haber sido posteriormente derogado, tal como se ha visto en el cuadro nº 1, reviste una importancia singular por dos razones: por una parte, en su exposición de motivos se enuncia como un texto que pretende ser garante del desarrollo sostenible en general, para lo cual se remite a la futura formulación de unas Directrices de Ordenación General y del Turismo. Pero por otra parte, su contenido específico está en su disposición sexta, con cuyo contenido paraliza la tramitación del planeamiento (Planes Territoriales, Generales y Parciales) con incidencia en el uso turístico. Esto se hace un año después de que se haya aprobado el T.R.L.O.T.E.N.Ca. y en el momento en el que se está empezando a adaptar todo el planeamiento canario al mencionado Texto Refundido, constituyendo el primer obstáculo de los habidos hasta la fecha en el proceso de las sucesivas adaptaciones sufridas por dicho planeamiento.

Por otra parte, en este Decreto queda establecido el principio, que a partir de aquí se va a consagrar en la legislación canaria posterior, de que el turismo es una actividad cuyo desarrollo constituye el problema central de la sostenibilidad medioambiental en Canarias⁴.

Con ese argumento se crea una asociación entre la ordenación general y el sector turístico que da lugar a un documento único, las Directrices de Ordenación General y del Turismo. Como ha revelado la experiencia posterior, tanto desde el punto de vista conceptual como desde una visión estratégica, no era precisa ni necesaria, dicha asociación, pudiendo haberse planteado la ordenación turística en un texto independiente, más relacionado con el resto de normativa sectorial.

Con todo ello, en este Decreto todavía las Directrices siguen siendo un instrumento de planeamiento tal como se determinaba en el T.R.L.O.T.E.N.Ca.

Entre el Decreto 4/2001 y el mes de mayo se interponen varios recursos relacionados con la incompetencia legal de un decreto para intervenir el desarrollo de nuevas plazas turísticas, cuya consecuencia es la suspensión cautelar de su aplicación dictaminada por el TSJC. Ello trae como consecuencia la publicación de un nuevo Decreto, el 126/2001 de 28 de mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los Instrumentos de Planeamiento, con el cual se vuelve

⁴ El párrafo séptimo de la exposición de motivos dice así: "... Considerando que el desarrollo turístico ha transformado la economía insular y, con su efecto multiplicador sobre diversas actividades y servicios, ha permitido alcanzar niveles de riqueza, bienestar y empleo desconocidos en nuestra historia pero, al mismo tiempo, se ha convertido en el problema central del medio ambiente de Canarias, generando una notable presión sobre los recursos naturales de las islas."

a reproducir la situación anterior y vuelve a ser suspendido por la misma instancia jurisdiccional.

Todo ello, al fin, culmina en la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. A todas estas, los sucesivos vacíos legales habidos por las suspensiones cautelares que sufrieron los decretos anteriores permitieron que los promotores turísticos, lógicamente azuzados por la perentoriedad de la situación, lograsen legalizar con calificaciones previas en los distintos Patronatos Insulares varias decenas de miles de plazas turísticas (se habla de más de 60.000) que, en el devenir natural de la dinámica empresarial, no tendrían que haberse incoado, obligando en años posteriores a la Administración a buscar soluciones que han dado lugar, entre otras, a supuestos indemnizatorios de los que algunos están aún en curso.

Esta Ley 6/2001 resulta desafortunadamente crucial para el desarrollo posterior de la problemática que aquí se trata, y representa, quizás, el origen de una dinámica que, una vez desatada, ha ido complicándose cada vez más por la confluencia del resto de la normativa sobrevenida hasta llegar al cuello de botella en el que hoy se encuentra el desarrollo de la planificación y, como derivada, la inseguridad jurídica que ralentiza o, en algunos casos, impide la inversión. Para el calificativo, valga enunciar el resumen de su contenido: todo el articulado de la ley trata de la suspensión de las determinaciones relacionadas con el sector turístico en los diversos instrumentos de ordenación (planes insulares, generales, etc.), en orden a viabilizar las restricciones que ya se habían intentado materializar en los anteriores decretos. Pero, a continuación, su Disposición Adicional Sexta, se descontextualiza del resto del documento, modificando el artículo 16 del T.R.L.O.T.E.N.Ca. de tal forma que las Directrices de Ordenación que, en dicho Texto Refundido eran instrumentos de planeamiento, pasan, sin más, a convertirse en leyes⁵.

Esta disposición surte varios efectos graves en la ordenación jurídica que existía hasta la fecha, y en su desarrollo posterior:

1º. Se desarma la trabajada labor que se había realizado anteriormente para llegar a tener en Canarias un texto único, aprobado por unanimidad parlamentaria, como fue el Decreto 1/2000 por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y de

⁵ Final del artículo 16 modificado por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 6/2001:

“..... 6. El Gobierno procederá a la elaboración y aprobación del texto final de las Directrices, teniendo en cuenta en su redacción el contenido de las resoluciones aprobadas por el Parlamento en el debate a que se refiere el párrafo anterior sobre el contenido del texto provisional final de las Directrices, de forma que se asegure la congruencia del conjunto del instrumento de ordenación.

7. El Gobierno remitirá finalmente al Parlamento, para su trámite reglamentario un Proyecto de Ley de artículo único, que deberá acompañar como anexo el texto final de las Directrices de Ordenación.”

Espacios Naturales de Canarias. Uno de los aciertos reconocidos de ese Texto Refundido era su sistema jerarquizado de planeamiento, desde las Directrices de Ordenación hasta el mínimo Estudio de Detalle. Este sistema (ver punto II.3 de este documento), fruto del consenso general de los agentes intervinientes en su redacción y trámite, se rompe unos meses más tarde con esta Ley, de forma que las Directrices de Ordenación pasan a ser, a su vez, leyes paralelas, introduciendo en el sistema un grado de confusión importante.

2º. Consecuencia de la Ley 6/2001 comentada es la posterior promulgación de la Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Al margen del análisis de su contenido, el hecho es que ello da lugar a que todo el planeamiento de Canarias, que en aquel momento iniciaba su andadura para adaptarse al T.R.L.O.T.E.N.Ca., tenga que volver a comenzar un nuevo proceso de adaptación a esa Ley paralela que, a su vez, dicta unos plazos para ello inasumibles, de forma que el incumplimiento ha sido sistemático y llega hasta el presente. La mayor parte del planeamiento territorial y municipal está, hoy por hoy, en un recorrido en el que su culminación se mide en plazos de años.

Hoy no pasa de ser mera anécdota, pero es preciso mencionarlo para completar el cuadro y juzgar la incoherencia del mismo: la Ley 6/2001 data del 23 de junio. Pues bien, el día 5 del mismo mes, el Gobierno había aprobado el Decreto 127/2001 en el que se regulan las Directrices de Ordenación con la finalidad que dice su artículo 1: *“El presente Decreto tiene por finalidad la regulación del objeto, determinaciones y contenido documental de las Directrices de Ordenación previstas en la legislación canaria de ordenación del territorio así como del procedimiento común para su elaboración.”* En dicho decreto, las Directrices de Ordenación continúan siendo un instrumento de planeamiento, la cúspide del sistema previsto en el T.R.L.O.T.E.N.Ca.: dieciocho días más tarde, con la susodicha Ley 6/2001, las Directrices de Ordenación se convierten en leyes. Pero es que, además, no se conoce que el mencionado Decreto 127/2001 haya sido derogado explícitamente ni por esa Ley ni por la Ley 19/2003.

Como quiera que este documento se redacta con la pretensión de que un lector no familiarizado con la terminología tenga la paciencia de leerlo, se quiere puntualizar que el hecho de que las Directrices de Ordenación sean leyes o sean instrumentos de planeamiento no es un mero apunte técnico, ni tampoco es baladí: un instrumento de planeamiento, mediante el trámite oportuno, se va adaptando (como cualquier Plan) a las circunstancias estratégicas que en cada momento requiera la materia de ordenación. Elevar a rango de ley un documento de esa índole comporta darle el carácter de foto fija de rango parlamentario a un texto que precisa de un margen de flexibilidad en su hipotética necesidad de revisión y, por otra parte, se entiende que constituye una minusvaloración de la figura, por cuanto la actividad legislativa debe llevar con-

sigo la necesidad del objeto legislado y no someterse a las coyunturas como fue el caso de los sucesivos fracasos de los dos decretos anteriores a la Ley 6/2001.

III.2.d. Años de 2004 A 2008.

A partir de la promulgación de la Ley 19/2003 de Directrices, se desata una auténtica catarata de documentos legislativos y reglamentarios, tanto desde Madrid como de la propia Comunidad Autónoma, que motivan, dado que las materias objeto de dichos documentos son concomitantes, sucesivas adaptaciones y derogaciones extremadamente difíciles de asumir por parte de los propios operadores (redactores, Ayuntamientos, Cabildos, etc.) participantes en el proceso de la ordenación territorial y urbanística. La sensación generalizada que origina por una parte esta afluencia de normativa y, por otra, los plazos de adaptación, las actualizaciones y las interpretaciones que de ella se hace en las Consejerías del Gobierno, es de una inseguridad jurídica que afecta tanto a la Administración (en especial a la municipal) como a los inversores, sector que ante la perspectiva ha optado por restringir su actuación hasta que la situación se clarifique definitivamente.

En el período considerado, la Comunidad Autónoma se dota de sus respectivos reglamentos de Gestión y Ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (Decreto 183/2004 de 21 de diciembre) y del Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación (Decreto 55/2006 de 9 de mayo).

Pero, paralelamente, el Gobierno central ha publicado la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que ha entrado en vigor el día 30 de abril.

Ello obliga a que el Reglamento de Procedimiento recién aprobado, que afecta al contenido ambiental de los planes y en algunos aspectos difiere de esta Ley básica, haya de ser modificado, a cuyo fin se promulga el Decreto 30/2007, de 5 de febrero, por el que se aprueba la modificación del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado sólo un año antes por Decreto 55/2006, de 9 de mayo.

La disposición transitoria segunda de este Decreto 30/2007 contempla la exoneración de la fase de avance de determinados planes generales que cumplan unas condiciones específicas y, por otra parte, modifica el artículo 27 del anterior, abriendo la posibilidad de que, en estos casos, se pueda simultanear el trámite urbanístico y el medioambiental. Pues bien, esta medida, que evidentemente se toma en su momento con la intención de acelerar el proceso de adaptación de dichos planes, ha resultado un motivo más de inseguridad jurídica.

ca debido a que su aplicación ha dado lugar a que en instancia jurisdiccional los tribunales hayan anulado planes definitivamente aprobados por entender que se vulneraban aspectos de la Ley básica en materia de contenido medioambiental.

Por otra parte, inexplicablemente, a pesar de toda esta legislación sobrevenida, nadie deroga explícitamente el Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprobaba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento, el cual, hasta estas fechas, fue la base para la evaluación ambiental de todo el sistema de planeamiento de Canarias. Esta derogación se viene a producir sólo cuando se promulga la Ley 6/2009 de medidas urgentes, la cual se glosa en el siguiente subapartado II.2.e., lo que significa que a lo largo de tres años han coexistido dos documentos de evaluación ambiental, una ley básica y un decreto autonómico, lo que aporta más confusión al panorama.

El bienio 2007-2008 es por excelencia el de la legislación de la Administración central que, como Derecho básico, obliga a la autonómica a sus correspondientes adaptaciones. Esta actividad se desarrolla en dos campos: el del suelo y el medioambiental. En el primero de ellos, el 28 de mayo se aprueba la Ley 8/2007 del Suelo que deroga la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones y que, a su vez, queda derogada un año más tarde por el R.D.L. 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo con los artículos que quedaban en pie del Texto Refundido de 1992.

En el campo medioambiental, la legislación básica incorpora, además de la Ley 9/2006 ya citada de evaluación de planes y programas, el R.D.L. 1/2008 de 11 de enero por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Impacto Ambiental de proyectos que, a su vez, motiva la Ley autonómica 4/2008 de 12 de noviembre en la que se introduce la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la alternativa cero en la evaluación ambiental de determinados proyectos.

III.2.e. Años 2009 a 2011.

Llegado el año 2009, ya el propio Gobierno de Canarias toma conciencia explícita de la problemática creada. Y ello se materializa en la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Siendo, por una parte, la última ley promulgada por la Administración canaria y, por otra, estando inspirada en el principio básico de que hay que tomar medidas urgentes para lograr la dinamización sectorial, se entiende necesario un particular análisis de su contenido en aras de deducir si realmente cumple o no con las necesidades que en este momento reclama la sociedad.

De entrada, su exposición de motivos merece una lectura detenida. En este sentido sólo se hace una lectura crítica de las declaraciones de intenciones referidas a los aspectos básicos que aquí se tratan, contrastándolas con la realidad de su contenido y valorando, al fin, la idoneidad de sus determinaciones.

- De las reformas planteadas.

En primer lugar, de lo que se dice en los dos primeros párrafos del apartado II de dicha exposición de motivos: “...*En ellos (sus tres Títulos) se abordan las modificaciones puntuales y novaciones más urgentes, dejando para una regulación más detenida de lege ferenda⁶ la reforma más exhaustiva*”, parece deducirse la intención y necesidad de llevar a cabo una reforma más exhaustiva de las leyes que aquí se modifican, pero la cuestión que se plantea es que no hay plazo para acometer las necesarias reformas, ni tampoco aclara el sentido que quiere darse a las mismas, por lo que ello queda como mera declaración de intenciones cara a un futuro, en una situación en la que la demanda del cambio es dramática.

- Del desarrollo turístico.

En otro sentido, volviendo al expositivo I de la exposición de motivos, el noveno párrafo de la misma, hablando de la oferta turística y refiriéndose a la revisión trianual que de dichas plazas se hace a efectos de ampliar o no su número, se dice: “*No obstante, debe tenerse en cuenta que no se trata de una cuestión puramente coyuntural que pueda variar cada tres años; por el contrario, conviene asumir cuanto antes que constituye un grave problema estructural que debe afrontarse con medidas estables de contención de la ocupación del territorio. Por esta razón, la nueva oferta de calidad debe realizarse por medio de la renovación, mediante rehabilitación o sustitución de las camas existentes*”. Pero en el párrafo tercero del expositivo III, unas líneas más adelante, se afirma: “*El capítulo III aborda la modulación del crecimiento de la planta alojativa para el próximo trienio, abordando el mandato de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y de Directrices de Ordenación del Turismo, y de forma más específica de las previsiones de la Directriz 27...*”. Es decir, esas medidas estructurales que anuncia el primer párrafo no sólo no se abordan en esta Ley, sino que vuelve en ella a acatarse el modelo de revisión que precon-

⁶ Lege ferenda: Expresión latina que significa "para una futura reforma de la ley", o "con motivo de proponer una ley". Es decir, recomendación que debe ser tenida en cuenta como conveniente en una próxima enmienda legislativa.

za la Ley de Directrices de Ordenación: durante el quinquenio 2008-2012 sólo se podrá clasificar suelo turístico en condiciones prácticamente límites y siempre y cuando se desclasifique otro suelo de similares características, y el régimen de sustitución de plazas obsoletas o de rehabilitación y mejora es tal que sólo se autorizan hoteles de cuatro estrellas y apartamentos de tres llaves. Sin perjuicio del contenido de estas medidas, lo que no se puede entender es que las mismas sean tomadas en cinco artículos de una Ley de urgencias, habida cuenta de la importancia que esa actividad sectorial tiene para Canarias, en lugar de haber sido objeto de un concienzudo análisis que, desde el año 2001, está pendiente.

- De las Directrices de Ordenación.

En otro orden de cosas no menos importante, esta Ley anuncia en su expositivo II que *“En el capítulo I, se aborda la simplificación y racionalización de las actuaciones administrativas, en materia territorial y urbanística, eliminando rigideces y exigencias innecesarias en relación con el procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación, articulando un procedimiento diferente según su contenido sea general o sectorial...”*. Pues bien, esa pretendida simplificación resulta en que el artículo 1 de la Ley vuelve otra vez a modificar los artículos 15 y 16 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., ya tocados seriamente por la Ley 19/2003 de Directrices para complicar un poquito más la situación: esta vez, se crean dos figuras, las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo tendrán rango de ley (ya lo tenían desde la Ley 6/2001) y una nueva figura que aparece, las Directrices de Ordenación Sectoriales, serán aprobadas por el Gobierno. La pregunta es: ¿en qué consiste la eliminación de las rigideces y exigencias innecesarias? Porque en orden al estado de cosas actuales, no se ha resuelto el problema principal, que es la doble adaptación que el planeamiento está sufriendo al T.R.L.O.T.E.N.Ca. y a la Ley 19/2003.

- De la agilización del planeamiento.

Por último, en materia de agilización del planeamiento territorial y urbanístico, que es otro de sus pilares, lo que la Ley viene a liberalizar es la tramitación de los Planes Territoriales de Ordenación y los Planes Parciales y Especiales, y las modificaciones y revisiones parciales del planeamiento municipal e insular, siempre que las nuevas modificaciones no supongan un cambio sustancial del modelo territorial y se adapten al contenido de las Directrices de la Ley 19/2003.

Ahora bien, a pesar de ese esfuerzo liberalizador que apunta este contenido, cabe subrayar los siguientes aspectos:

Uno, que el término “cambio sustancial del modelo”, de raigambre en la terminología al uso, no tiene un articulado que defina, en cada escala, qué significa: es evidente que una determinada actuación puede ser sustancial en el ámbito de un plan parcial y no serlo en el de un plan general, lo que lleva a que esta limitación quede a la interpretación de los técnicos y jurídicos informantes en cada caso. Esta es una de las razones por las que se clama por el Reglamento de Planeamiento tan mencionado a lo largo de este análisis.

Dos, en cuanto al trámite propuesto para los planes parciales: el T.R.L.O.T.E.N.Ca. otorga a los Ayuntamientos la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo de su Plan General. Ello significa que un Plan Parcial se podía tramitar en un plazo del orden de meses. Si ahora tiene que ser, según esta Ley, informado por la C.O.T.M.A.C. (para lo cual se reserva un plazo de cuatro meses) y aprobado por el Consejero de ordenación territorial, estamos en lo mismo: duplicación de los plazos razonables y sobrecarga de trabajo para el personal de la Consejería.

En definitiva, esta ley lo que viene es a reconocer implícitamente la urgencia de adoptar medidas para paliar la actual situación, pero lo que hace lo hace de forma tímida y remite a la mencionada Lege Ferenda la auténtica reforma en profundidad que hoy por hoy se revela como necesidad básica.

III.2.f. Conclusiones del análisis.

Ante el panorama que arroja este estudio, cabe, racionalmente, realizar un ejercicio de reflexión que da como resultado las siguientes conclusiones: en primer lugar, independientemente de que los contenidos de todos esos documentos estén o no ajustados a las necesidades reales de la Comunidad Autónoma, lo que queda de manifiesto es que desde el año 2001 en adelante, todas las administraciones, tanto la nacional como la autonómica se han lanzado a una carrera legislativa que no tiene parangón en la historia ni de España ni de Canarias.

Del cuadro general que hasta aquí se ha descrito (intentando simplificar en lo posible una materia tan compleja), se desprende una sensación generalizada de desconcierto ante la frecuencia de modificaciones y refundiciones que varias de las leyes recién promulgadas han sufrido en tan corto período de tiempo. Ese revisionismo constante y otras circunstancias concomitantes hacen muy difícil, como se irá analizando a lo largo de este documento, lograr un planeamiento coherente y pragmático en todos sus niveles y conseguir un nivel de seguridad jurídica aceptable para las distintas administraciones y para los demás operadores intervinientes. La experiencia de estos once últimos años ha demostrado que todo este esfuerzo legislativo no ha servido hasta ahora para mejorar las condiciones ni la cali-

dad de dicho planeamiento, cuyos redactores se ven más abocados a cumplir y a interpretar toda la normativa que a desarrollar sistemas más eficaces en los modelos urbanísticos.

El origen y las causas de una parte de dicho proceso puede ser entendido en el contexto de imposiciones de instancias superiores, como es el caso de la legislación medioambiental nacional, fundamentada (al menos, así se justifica) en el cumplimiento de las exigencias de las Directivas europeas. Pero cuando esa legislación básica se entrecruza con la legislación autonómica, arroja un resultado que no hace sino añadir complejidad y confusión a sus respectivas aplicaciones⁷.

En cuanto a la legislación autonómica, la promulgación de la Ley 19/2003 de Directrices (o, aun más atrás, de la Ley 6/2001) fue un hito que marcó el futuro del planeamiento, sobre todo del planeamiento municipal, que provocó una situación de adaptación en cascada de éste que aun hoy, once años después de la aprobación del T.R.L.O.T.E.N.Ca., no está ni culminado ni, en algunos casos, comenzado. La falta de previsión sobre disponibilidad de medios técnicos en la Comunidad Autónoma, tanto de las administraciones como de los operadores, las circunstancias políticas habidas, y el resto de las circunstancias concomitantes han provocado este cuello de botella que tiene como fruto la inseguridad jurídica para el ciudadano motivada por la provisionalidad de la mayor parte del planeamiento, tanto territorial como municipal (en particular, de aquellos municipios que, bien por su capitalidad o bien por ser municipios turísticos, constituyen los pilares básicos del P.I.B. canario). Ello se traduce en un costo de difícil asunción por una Administración cada vez más limitada económicamente, y un empobrecimiento de las iniciativas de la sociedad civil, sin hablar de la desprotección que esta provisionalidad conlleva respecto a los recursos naturales.

⁷ Así, como ejemplo representativo de ello, coexisten hoy por hoy una ley canaria como la Ley 11/1990 de Prevención de Impacto Ecológico con otra básica (estatal) que es el R.D.L. 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (a su vez, modificada por la Ley 6/2010, de 24 de marzo) cuyos contenidos se solapan, sin que nadie haya realizado la labor de simplificación consistente meramente en adaptar la una a la otra, con derogación expresa de las contradicciones existentes entre ellas, como es, por ejemplo, el hecho de la admisión de recursos administrativos en la Ley canaria en contra de la no admisión en la nacional.

III.3. PLANEAMIENTO.

El sistema de planeamiento previsto en el T.R.L.O.T.E.N.Ca. se basa en una jerarquía piramidal, de manera que cada uno de las Directrices, Planes o Normas obliga en sus determinaciones a aquellos otros que se encuentran subordinados a él.

En esencia, es el siguiente:

PLANEAMIENTO DE ORDENACIÓN GENERAL DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL TERRITORIO Formula - GOBIERNO DE CANARIAS -	DIRECTRICES DE ORDENACIÓN (Convertidas en leyes por la Ley 6/2001) PLANES INSULARES
PLANEAMIENTO DE ORDENACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Formula - GOBIERNO DE CANARIAS -	PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN (P.R.U.G.) PLANES DIRECTORES DE RESERVAS INTEGRALES Y ESPECIALES PLANES ESPECIALES DE LOS PAISAJES PROTEGIDOS NORMAS DE CONSERVACIÓN DE SITIOS DE INTERÉS CIENTÍFICO
PLANEAMIENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Formula - CABILDO Y CONSEJERÍAS DEL GOB. CANARIAS -	PLANES TERRITORIALES PARCIALES Y ESPECIALES PROYECTOS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL DE GRAN TRASCENDENCIA CALIFICACIONES TERRITORIALES (Derogado su carácter de planeamiento territorial por la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes)
PLANEAMIENTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA - Formula - GOB. CANARIAS Y MUNICIPIOS -	NORMAS E INSTRUCCIONES TÉCNICAS DEL PLANEAM. URBANÍSTICO PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN PLANES PARCIALES DE ORDENACIÓN PLANES ESPECIALES DE ORDENACIÓN ESTUDIOS DE DETALLE

Además de la ordenación general de los Planes Insulares, los Planes Territoriales y los Planes Generales de Ordenación son, dado las materias que comprenden sus respectivos ámbitos de actuación y competencias, los que más incidencia tienen en el desarrollo de las actividades económicas sobre el territorio.

Los primeros, de índole autonómica e insular, son competencia propia del Gobierno de Canarias y de los Cabildos.

Sin embargo, los Planes Generales de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística que son, constituyen documentos que redactan e incoan los Ayuntamientos siendo aprobados definitivamente por la C.O.T.M.A.C., previo informes de distintas Entidades, como la Administración central, las Consejerías del Gobierno de Canarias y el Cabildo de la isla. A su vez, dichos planes establecen los parámetros para la redacción, aprobación y gestión de los Planes Parciales, instrumentos que, en definitiva, son los que habilitan los futuros suelos urbanos objeto de aprovechamientos residenciales, industriales, terciarios y de otra índole.

Sin embargo, lo cierto es que la aplicación de este esquema piramidal se ha complicado con la dinámica legislativa descrita en el anterior epígrafe y con otros factores de distinta índole que se pretenden identificar a lo largo de esta exposición. Dicha complicación ha tenido como efecto principal y no deseado la manifiesta ralentización de los trámites para

la puesta en marcha de los planes hasta el punto en el que la actual situación pone el modelo en crisis.

Este epígrafe III se dedica al análisis de los hechos y causas que propician la subversión de dicho modelo y que dificultan o, en su caso, impiden el pacífico ejercicio de las iniciativas empresariales así como la propia actividad de la Administración.

III.3.a. Problemas relacionados con las Directrices Generales de Ordenación y sus consecuencias.

En el contexto del T.R.L.O.T.E.N.Ca., las Directrices de Ordenación se definen (artículo 15) como *“el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio”*. Es decir: en ese momento existe una Ley, el T.R.L.O.T.E.N.Ca., con vocación de Ley marco de las políticas territoriales y medioambientales de la Comunidad Autónoma, que sostiene un sistema de planeamiento del cual su máxima expresión, por ámbito y competencias, son las Directrices de Ordenación.

Pero así y todo, aun siendo el máximo exponente de la ordenación estratégica de corte territorial y medioambiental, las Directrices, como se dice en su definición, no dejan de ser un instrumento de planeamiento, y, por tanto, susceptibles de adaptación, en su caso, a la dinámica evolutiva de la sociedad canaria en cada momento de su historia.

Sin embargo, en el año 2001, apenas transcurridos unos meses de la promulgación del T.R.L.O.T.E.N.Ca., en el seno del Gobierno Autónomo se plantea una problemática sectorial, la turística, decidiendo limitar el crecimiento de la planta alojativa existente en ese momento.

Esto inicia un proceso que es descrito y comentado en el anterior apartado II.2.c que culmina en la promulgación de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. En ella, a grandes rasgos, además de insistir y lograr la suspensión del contenido turístico de los instrumentos de planeamiento una y otra vez pretendida, amén de licencias urbanísticas y autorizaciones previas sobre dicha actividad, se realiza una modificación del artículo 16 del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en el cual se regulaba el procedimiento de las Directrices de Ordenación. En orden a dicha modificación, éstas pasan de su papel original de instrumentos de planeamiento a ser leyes paralelas al T.R.L.O.T.E.N.Ca., al cual se le propina un serio golpe en lo que éste tenía de Ley marco en la ordenación del territorio y de los recursos naturales.

Finalizando la exposición: de este ejercicio legislativo del año 2001 surge al fin la Ley 19/2003 de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las

Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Y, como consecuencia, esta Ley engloba en cascada no sólo a los planes con contenido turístico, sino a todo el resto del planeamiento obligándolo a un nuevo proceso de adaptación, cuando en ese momento se estaba intentando con gran esfuerzo comenzar la adaptación de las Normas Subsidiarias y los Planes Generales anteriores al T.R.L.O.T.E.N.Ca. al nuevo marco legal.

A estas alturas, no tiene ninguna eficacia hacer historia ficción, pero sí se hace necesario, al objeto de este documento, expresar dos hechos fundamentales: uno, que si las Directrices de Ordenación General hubieran continuado siendo los instrumentos de ordenación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en lugar de una Ley paralela, la adaptación de los planes, en especial de los Planes Generales de Ordenación municipales, estarían prácticamente ultimándose, sin perjuicio de que luego fueran asumiendo en sus revisiones las determinaciones propias de aquellas. Otro, que en el impasse habido entre la publicación del primer decreto hasta la promulgación de la mencionada Ley 6/2001 de medidas urgentes, se originó, con gran esfuerzo y costo económico, una psicosis entre los operadores que desembocó en un número de solicitudes de plazas turísticas (licencias y autorizaciones previas) enormemente mayor que el que la dinámica sectorial precisaba en el momento, lo cual se ha convertido en un grave problema tanto para la Administración como para los propios promotores, cuyos derechos están continuamente cuestionados.

Todo ello sin perjuicio de que, en el ejercicio de sus competencias, el Gobierno de Canarias podría haber arbitrado una Ley, fuera de la figura de las Directrices de Ordenación, que hubiera surtido los efectos deseados en la ordenación específica turística..

La extensa cronología y el contenido detallado contemplados en el presente apartado y en el anteriormente mencionado II.2.c. tiene por objeto resaltar una de las causas más relevantes de la considerable demora de la adaptación del planeamiento en Canarias y, por ende, la inseguridad jurídica a que esta situación ha dado lugar en el conjunto de la sociedad, incluyendo a las propias Administraciones.

III.3.b. Problemas relacionados con los Planes Insulares de Ordenación.

En un momento en el que la única legislación urbanística era el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana nacional, aprobado por R.D. 1346/1976, de 9 abril, se promulga en Canarias la Ley 1/1987 de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación. Esta figura aparece en ese momento como el instrumento insular necesario para coordinar las políticas municipales encarnadas en los Planes Generales de Ordenación en aquellos aspectos supramunicipales y estratégicos para la isla. No obstante, dada su naturaleza única por encima del planeamiento general, su contenido era alta-

mente intervencionista con respecto a éste, arbitrando la posibilidad incluso de clasificaciones de suelo rústico de forma directa desde el P.I.O. o reclasificaciones de suelos urbanizables a rústico, etc.

Aprobado el T.R.L.O.T.E.N.Ca., la figura del P.I.O. se integró ya dentro del sistema de planeamiento de éste, desempeñando el papel del instrumento que habría de ordenar los recursos naturales y los que por su naturaleza estructurante insular superara las competencias y ámbitos de los Planes Generales, pero sin ocupar su espacio. Desafortunadamente, a pesar de los once años transcurridos desde la aprobación de la Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio, no se ha logrado tener un Reglamento de Planeamiento ni de ésta ni del posterior T.R.L.O.T.E.N.Ca. Por ello, la formalización y el contenido de los P.I.O.s ha quedado al albur de lo que cada Cabildo ha entendido conveniente introducir en su documento⁸. Como consecuencia, hay Planes Insulares de Ordenación que se convierten en una especie de “Macro - Plan General”, asumiendo parámetros que pudieran ser de competencia municipal; otros, que llegan a unos niveles de pormenorización en el suelo rústico que apenas dan opción a los Ayuntamientos para sus propias políticas municipales, y otros que asumen la redacción de decenas de Planes Territoriales Parciales y Especiales, con lo que, en cierto modo, paralizan o retrasan sustancialmente la realización del planeamiento municipal y dejan de cumplir su propio cometido.

Por otra parte, esa ausencia reglamentaria dificulta en gran medida la transversalidad entre islas para llevar a cabo actuaciones con vocación suprainsular. Así, una empresa que pretenda desarrollar una actividad industrial determinada en varias islas se va a encontrar que, para lograr su implantación física habrá de llevar a cabo gestiones diferentes en función del ordenamiento previsto por cada uno de sus Planes Insulares y su planeamiento territorial, amén de las derivadas de la ordenación urbanística de cada municipio.

Como ejemplo representativo de lo que aquí se manifiesta: el artículo 235 de de las Normas Específicas del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria constriñe y condiciona de tal forma la clasificación de suelos de uso industrial, que no deja resquicio para ninguna posible actuación de interés general a cierta escala que no estuviere dentro de los suelos y

⁸ El artículo 14 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., en su punto 5, referido a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio, entre los que se encuentran los P.I.O., dice textualmente: “Reglamentariamente se desarrollarán el objeto, determinaciones y contenido documental de los instrumentos previstos en este artículo, estableciéndose los que estén sujetos a la previa redacción de avances de planeamiento.”

de la casuística en él contemplada⁹. En el Plan Insular de Ordenación de Tenerife, sin embargo, se obliga, para la implantación de ámbitos industriales, a la redacción de Planes Especiales, con otra mecánica procedimental también compleja, pero distinta a la imperante en Gran Canaria.

Éste es un mero ejemplo que pretende ilustrar las dificultades que ha de sufrir la actividad empresarial en un escenario en el que cada Plan Insular de Ordenación tiene sus propias formulaciones sin atenerse a un contenido más o menos normalizado, como es el caso de los Planes Generales municipales.

III.3.c. Problemas relacionados con la ordenación medio ambiental.

La situación actual de la ordenación medio ambiental, entendiendo por tal la planificación de los espacios naturales de Canarias (Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes Especiales, Normas, etc.), presenta un panorama diferente al del resto del planeamiento: habiendo sido objeto de una inyección económica y de gestión en la última década por parte del Gobierno de Canarias, un elevado porcentaje de los espacios naturales cuentan con sus respectivos planeamientos, lo que contrasta con la precariedad de los resultados obtenidos en el ámbito de los planes generales. Una parte de ese hecho diferencial viene dado por el tipo de trámite que sufren dichos planes: en ellos, es el propio Gobierno quien formula, tramita y aprueba, con las lógicas informaciones públicas y consultas a otras administraciones, con lo cual se disminuye muy sensiblemente el grado de complejidad que viene aquí refiriéndose para el planeamiento territorial y urbanístico.

No obstante, este planeamiento también es sujeto de adaptación, de nuevo, a la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General, proceso en el que se ha de volver a financiar y tramitar tanto los aprobados como los que están aún pendientes.

III.3.d. Problemas relacionados con los Planes Territoriales Especiales y Parciales.

En principio, tal como se contemplan ambas figuras en el T.R.L.O.T.E.N.Ca., los P.T.E. y P.T.P. constituyen elementos idóneos para la implantación de las infraestructuras y de los elementos estructurantes del territorio insular. Ahora bien, el problema se suscita en cuanto su número sobrepasa la capacidad operativa de las Administraciones. Esa proliferación

⁹ Ese tipo de determinaciones en los planeamientos insulares ha obligado a que la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo se detenga a contemplar en sus artículos 6 y 7 la regulación de reserva de terrenos para suelos industriales en los Planes Generales de Ordenación y la creación de posibles Planes Territoriales de Singular Interés Industrial.

conlleva un esfuerzo técnico, económico y político que desemboca en una lentitud tal que colapsa al resto del planeamiento, de forma que los plazos para la puesta en marcha del mismo que las sucesivas leyes han venido estableciendo se han incumplido sistemáticamente.

En este caso, pues, no es el contenido sino los plazos de redacción y aprobación los que impiden el normal desarrollo del planeamiento municipal. Téngase en cuenta que en islas como Tenerife y Gran Canaria, son más de sesenta los Planes Territoriales planteados por cada uno de sus respectivos P.I.O.s, amén de los que las Consejerías del Gobierno de Canarias desarrollen en orden a sus respectivas competencias sectoriales.

Puede verse el estado de tramitación de dichos planes en los cuadros nº 5 y 6.

III.3.e. Problemas relacionados con el Planeamiento General de Ordenación.

Ya en sí, la puesta en marcha de un Plan General de Ordenación es un complejo proceso que depende, por una parte, de factores jurídicos y técnicos en orden a la definición del modelo y, por otra, de la composición política de la respectiva Corporación y su correlación de fuerzas así como de la disponibilidad de cuantiosos recursos económicos.

A ello se añade en estos últimos años las circunstancias derivadas de todo lo dicho hasta ahora en este documento, es decir, la superposición de leyes sobrevenidas e instrumentos de planeamiento de orden superior que han venido a suponer un marco en el que el planeamiento municipal se hace más dificultoso. Ello da lugar a la imposibilidad de llevar a cabo, con el nivel de seguridad jurídica exigible, la implantación de muchas iniciativas que hoy más que nunca se revelan irrenunciables, so pena de penalizar una dinamización de los sectores económicos que de alguna forma dependen del territorio.

Por una parte, al entrar en vigor el T.R.L.O.T.E.N.Ca. en el año 2000, los Planes Generales hubieron que adecuarse a la nueva legislación, proceso cuyo plazo previsto se ha revelado a todas luces insuficiente. Pero es que, en el transcurso de dicho proceso, se promulga la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo, que obliga a una nueva redacción de los planes generales de ordenación. Esta segunda adaptación cuando apenas se estaba esbozando la correspondiente al T.R.L.O.T.E.N.Ca., abruma a los Ayuntamientos hasta el punto en el que hoy, once años más tarde, de los ochenta y siete municipios canarios, sólo tres de la provincia de Las Palmas y ocho de Santa Cruz de Tenerife se han adaptado plenamente. Ayuntamientos de gran peso específico en el P.I.B. como Telde, La Laguna, Mogán o San Bartolomé de Tirajana, están en fases primarias o, en el caso de los dos últimos, ni siquiera han iniciado el procedimiento (ver cuadros nº 7 y 8).

Por otra parte, dado que una vez llegado a la fase de aprobación inicial, la legislación remite a la suspensión de licencias por un plazo no mayor de un año (prorrogable en determinadas circunstancias durante uno más) en aquellos suelos que entren en contradicción con el nuevo planeamiento en trámite, la ralentización de la actividad, ya suficientemente castigada por la problemática socio económica actual, se extiende a los propios suelos urbanos ordenados por planes anteriores.

A fin de dar una idea aproximada de los plazos que deberían ser los normales en la tramitación de un Plan General, se incluye el cuadro nº 3, en el que se describe las distintas fases y los tiempos asociados a las mismas en contraste con los plazos que en la práctica se están produciendo.

Por otra parte, en razón de las distintas interpretaciones que se le ha venido dando a las distintas normativas sobrevenidas desde la aparición de las Directrices de Ordenación General como Ley, pasando por la promulgación de la Ley estatal del Suelo y su posterior Texto Refundido, un cierto número de Planes Generales son anulados parcial o totalmente por la jurisdicción contencioso administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, como es el caso de Guía, actualmente en recurso de casación ante el Tribunal Supremo y, al tiempo, redactando un documento de adaptación a las Directrices. Ello no hace más que agravar el ya precario grado de seguridad jurídica de los ciudadanos que ven sus propiedades, y las operaciones a ellas vinculadas, sujetas a los vaivenes de un planeamiento prolijo. Y esto es extensivo a la problemática proveniente de la captación de inversiones foráneas, sector en el que ya se empieza a ver a Canarias como una Comunidad en la que resulta arriesgado invertir.

A esta situación se ha añadido durante años la espera a la aprobación de los planes territoriales que los Cabildos estaban (y están) desarrollando, para adaptar el planeamiento general a sus respectivas directrices.

La Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial en su artículo 9 permite la modificación puntual o la revisión parcial del Plan General vigente, pero siempre que no suponga un cambio sustancial del modelo y bajo un conjunto de condiciones que en la práctica, se traduce en que estos documentos no podrán tramitar nuevas clasificaciones de suelos ni otros cambios cuya casuística es amplia y que aquí se obvia para no hacer excesivamente técnica la exposición.

Como se desprende de su lectura, dicha Ley de Medidas Urgentes lo que viene es a reconocer una problemática existente, pero a la cual, dado su carácter de “ley rápida”, no pue-

de dar solución, difiriendo ésta, como ya se ha dicho en el anterior apartado II.2.e., en la referencia hecha a su exposición de motivos, en la que reza que : *“En ellos (... los tres Títulos de la Ley) se abordan las modificaciones puntuales y novaciones más urgentes, dejando para una regulación más detenida de lege ferenda la reforma más exhaustiva.”*¹⁰

III.3.f. Problemas relacionados con el Planeamiento de desarrollo municipal (Planes Parciales y Especiales).

Dentro del sistema jerárquico del planeamiento, en el que cada uno de los niveles define un modelo acorde con su respectivo ámbito competencial, el Plan Parcial representa, por así decirlo, el nexo entre el planeamiento y la transformación del suelo que la sociedad demanda. A través de esta figura se materializa la posibilidad de la urbanización, la gestión y el uso del suelo por parte de los agentes operativos.

La lentitud en las sucesivas adaptaciones de los planes generales han hecho que el planeamiento de desarrollo esté prácticamente paralizado en muchos de los municipios canarios, con lo que la legítima ocupación de los suelos urbanizables, tanto residenciales como industriales y de otra índole, se paraliza o se ralentiza en un momento en el que la economía requiere de todos sus recursos y en todos los sectores para encontrar salida a la crisis

De ello nace la necesidad perentoria de acordar la sistemática del planeamiento en todos los niveles para que, con la mayor premura, siempre en el contexto de un desarrollo sostenible que provea la protección de los recursos naturales no renovables, se realicen las modificaciones precisas en aras de posibilitar e incentivar el adecuado uso del suelo dentro de un marco racional y pragmático.

El citado artículo 9 de la Ley 6/2009 da un cierto respiro (no el suficiente, y con las limitaciones expuestas en el punto anterior) a algunos Ayuntamientos en el sentido de que permite el desarrollo, hasta ese momento impedido, de los Planes Parciales y Planes Especiales que el Plan General vigente, en el caso de que existiere y que estuviere básicamente adaptado al T.R.L.O.T.E.N.Ca., tuviera ya previsto. Ahora bien, esa medida salva determinadas actuaciones en municipios como el de Las Palmas de Gran Canaria o el de Telde, pero no así en otros de gran importancia, como los de San Bartolomé de Tirajana o Mogán, que no tienen dicho documento base.

¹⁰ Se recomienda, a los efectos del contenido de este documento, la lectura completa de dicha Exposición de Motivos, porque resulta clarificadora como declaración de intenciones del Gobierno de Canarias respecto a la política territorial y su actual problemática.

Por otra parte, dicha Ley 6/2009 establece que la aprobación definitiva de ese planeamiento parcial pasa al titular de la Consejería del Gobierno de Canarias competente en ordenación territorial, previo informe de la C.O.T.M.A.C., sustrayendo dicha competencia del Pleno municipal, que es el designado por el T.R.L.O.T.E.N.Ca. como el órgano que aprueba definitivamente el respectivo planeamiento de desarrollo. Esta modalidad garantiza un mínimo de cuatro a seis meses más en el cómputo total del trámite de un Plan Parcial, lo que significa duplicar su plazo natural.

A los efectos de visualizar el grado de la adaptación de los planes y otros datos de interés se incluyen en las siguientes páginas un conjunto de cuadros ilustrativos de la situación genérica actual.

CUADRO Nº 3. ACTOS Y PLAZOS PARA LA TRAMITACIÓN DE UN PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN (P.G.M.O.) EN APLICACIÓN DE LA NORMATIVA

FASE	ÓRGANO QUE APRUEBA	ÓRGANOS QUE INFORMAN	PLAZO MÍNIMO
REDACCIÓN DEL AVANCE			Un año
AVANCE + I.S.A.	Pleno Municipal		Dos meses
PARTICIPACIÓN CIUDADANA		I.P. + Informes de Consejerías del Gobierno de Canarias, Cabildo y Entidades (Ecologistas, etc.)	Publicación + 45 días = 60 días
MEMORIA AMBIENTAL	C.O.T.M.A.C.	Informes de Consejerías del Gobierno de Canarias, Cabildo y Entidades (Ecologistas, etc.)	Dos meses
REDACCIÓN DEL DOCUMENTO DE APROBACIÓN INICIAL			Uno a dos años
APROBACIÓN INICIAL	Pleno Municipal		Uno a dos meses
INFORMACIÓN PÚBLICA			Un mes (o dos, si es Agosto)
INFORME ALEGACIONES			Tres a seis meses
REDACCIÓN DEL DOCUMENTO DE APROBACIÓN PROVISIONAL (en orden a la complejidad de las alegaciones contempladas)			Tres a seis meses
APROB. PROVISIONAL	Pleno Municipal		
APROB. DEFINITIVA	C.O.T.M.A.C.	Informes de Consejerías del Gobierno de Canarias, Cabildo y Entidades (Ecologistas, etc.)	Tres meses
ACTA Y PUBLICACIÓN			Dos meses
PLAZO TOTAL PARA APROBACIÓN DEFINITIVA			Entre tres y cuatro años

ACTOS Y PLAZOS PARA LA TRAMITACIÓN DE UN PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ORDENACIÓN (P.G.M.O.) SEGÚN LA EXPERIENCIA ACUMULADA

FASE	CASUÍSTICA HABITUAL EN EL TRÁMITE		PLAZO FRECUENTE
REDACCIÓN DEL AVANCE	Las Corporaciones locales cambian. Si no se comienza a principios de legislatura, es común la paralización del expediente o los cambios de criterio. Dependiendo de la complejidad del Plan y de la legislación sobrevenida, la redacción en sí se puede alargar considerablemente. Las actuaciones administrativas previas al trámite (informes internos de Secretaría, Intervención, técnicos y jurídicos), en algunos casos, llegan a consumir tiempos de hasta un año.		De uno a dos años
AVANCE + I.S.A.	Pleno Municipal	Dependiendo de la composición de los grupos políticos, sus mayorías y el momento del período del mandato, la aprobación del documento redactado puede retrasarse considerablemente, hasta llegar a un acuerdo entre los grupos o, en su caso, comenzar un nuevo expediente.	De seis meses a un año
INFORMACIÓN PÚBLICA			Publicación + 45 días = 60 días
MEMORIA AMBIENTAL	C.O.T.M.A.C.	Con mucha frecuencia, el documento no es objeto de aprobación o lo es de aprobación parcial. En esos casos, se devuelve al Ayuntamiento para la reelaboración de aquellos reparos que se hayan impuesto.	Dos meses
REDACCIÓN DEL NUEVO DOCUMENTO DE MEMORIA AMBIENTAL			Seis meses a un año
NUEVO TRÁMITE DE EVALUACIÓN DE LA MEMORIA AMBIENTAL			Dos meses
REDACCIÓN DEL DOCUMENTO DE APROB. INICIAL		Se dan las mismas circunstancias que las descritas en la redacción del Avance, con el agravante de que en el documento se concretan más parámetros y, por ello, se crean más conflictos de intereses y de criterios.	De un año a tres años, en orden a la complejidad del modelo.
APROBACIÓN INICIAL	Pleno Municipal	Se dan las mismas circunstancias que las descritas para la fase de aprobación del Avance e I.S.A.	Tres meses a un año
INFORMACIÓN PÚBLICA			Un mes (o dos, si es Agosto)
INFORME ALEGACIONES			Dos a seis meses
REDACCIÓN DEL DOCUMENTO DE APROBACIÓN PROVISIONAL (en orden a la complejidad de las alegaciones contempladas)			Tres a seis meses
APROB. PROVISIONAL	Pleno Municipal	Actuaciones administrativas previas al Pleno (informes internos de Secretaría, Intervención, técnicos y jurídicos) y preparación del expediente	Dos meses
APROB. DEFINITIVA	C.O.T.M.A.C.	No es frecuente que los Planes Generales se aprueben en una única sesión de la C.O.T.M.A.C. Por el contrario, con mayor o menor trascendencia, la Ponencia Técnica previa a dicha Comisión aprecia deficiencias o necesidades de ajustes, con lo que el expediente se devuelve al Ayuntamiento para su corrección. Ello interrumpe plazos, alargando el procedimiento.	Seis a ocho meses
ACTA Y PUBLICACIÓN			Dos meses
PLAZO TOTAL PARA APROBACIÓN DEFINITIVA		Entre cuatro y cinco años (en algunos casos, o se ha desistido del Plan o se ha llegado a los siete u ocho años para su aprobación definitiva)	

PTE = PLAN TERRITORIAL ESPECIAL. PTP = PLAN TERRITORIAL PARCIAL.

CUADRO Nº 4. CÓDIGO DE LAS FASES CONTENIDAS EN LA SIGUIENTE TABLA

FASE	DESCRIPCIÓN
1	DOCUMENTO EN REDACCIÓN
2	AVANCE E I.S.A. APROBADOS POR EL CABILDO
3	MEMORIA AMBIENTAL REMITIDA A LA C.O.T.M.A.C. Y PENDIENTE DE SU APROBACIÓN
4	MEMORIA AMBIENTAL APROBADA POR LA C.O.T.M.A.C. Y PENDIENTES DE APROBACIÓN INICIAL POR EL CABILDO
5	APROBACIÓN INICIAL POR EL CABILDO
6	APROBACIÓN PROVISIONAL POR EL CABILDO
7	APROBACIÓN DEFINITIVA

CUADRO Nº 5. FASE ACTUAL DE LOS TRÁMITES DE LOS PLANES TERRITORIALES A DESARROLLAR POR EL CABILDO DE GRAN CANARIA

PLAN	FASE						
	1	2	3	4	5	6	7
PTE-21 Transporte guiado Las Palmas – Maspalomas (Tren)							x
PTE-44 Parque Aeroportuario de Actividades Empresariales							x
PTE-19 Carretera de acceso al Centro							x
PTEOTI Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular						x	
PTP-8 Rehabilitación de planta alojativa obsoleta de Playa del Inglés						x	
PTE-33 Telecomunicaciones						x	
PTE-36.a) Ordenación de Campos de Golf.						x	
Primera modificación Puntual del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria						x	
PTE-9 Agropecuario						x	
PTE-32 de la producción de energía eólica					x		
PTP-14 Área de Centralidad Guía - Gáldar					x		
PTE-5 Paisaje					x		
PTE-31. Ordenación de Instalación, Producción y Transporte de Energía Eléctrica				x			
PTP-15 Ordenación litoral del Norte (Aruacas – Guía)				x			
Plan Territorial Especial de Residuos Urbanos.			x				
PTE-36.b) Ordenación de Acampadas e Instalaciones Recreativas			x				
PTP-6.b) Plataforma Litoral Este Arinaga – Barranco de San Bartolomé			x				
PTE-30 Puertos Deportivos			x				
PTE-12 Actividades Extractivas y Vertidos		x					
ADAPTACIÓN DEL P.I.O.G.C. A LA LEY 19/2003 DE DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL Y DE TURISMO		x					
PTE-29 Ordenación del Litoral de Tauro		x					
PTP-9 Ordenación del espacio entre la GC-1 y la GC-500 en Playa del Inglés		x					
PTE-6 Patrimonio Histórico	x						
PTE-22 Transporte Guiado Arucas – Las Palmas de Gran Canaria (Tren)	x						

CUADRO Nº 6. FASE ACTUAL DE LOS TRÁMITES DE LOS PLANES TERRITORIALES A DESARROLLAR POR EL CABILDO DE TENERIFE

PLAN	FASE						
	1	2	3	4	5	6	7
PIOT Adaptación a las Directrices							x
P.T.E. Ordenación Turística de Tenerife (PTOTT)							x
P.T.E. Sistema Tranviario del Area Metropolitana							x
P.T.E. Modificado Sistema Tranviario del Area Metropolitana					x		
P.T.E. Sistema Viario del Area Metropolitana							x
P.T.E. Actividad Ganadera							x
P.T.P. Plataforma Logística del Sur							x
P.T.E. Infraestructura del Tren del Sur							x
P.T.E. Residuos de la Isla de Tenerife							x
P.T.E. Paisaje de Tenerife							x
P.T.P. Ycoden – Daute – Isla Baja					x		
P.T.E. Prevención de Riesgos					x		
P.T.P. Complejo Ambiental de Tenerife y Ámbito Extractivo de Guama – El Grillo		x					
P.T.E. Hidrológico de Tenerife		x					
P.T.E. Transporte de Tenerife		x					
P.T.E. Infraestructuras de la ampliación del Tren del Sur a Fonsalía		x					
P.T.E. Infraestructura del Tren del Norte		x					
P.T.E. Infraestructuras de Telecomunicación		x					
P.T.P. Comarca de Abona		x					

Notas al planeamiento territorial:

La aprobación definitiva de la adaptación del P.I.O. de Tenerife a la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación se ha publicado el pasado día 21 de marzo de 2011.

En ella se suprimen más de diez planes territoriales del anterior documento del P.I.O.

De igual manera, la adaptación del P.I.O. de Gran Canaria, actualmente en redacción tras su fase de Avance, suprime alrededor de treinta planes territoriales, entendiéndose por parte del Órgano Insular que en las actuales circunstancias es materialmente imposible llevar a cabo dicho esfuerzo.

CUADRO Nº 7. ESTADO ACTUAL DEL TRÁMITE DE LOS P. G.O. DE LOS MUNICIPIOS DE LAS PALMAS EN SU ADAPTACIÓN AL T.R.L.O.T.E.N.Ca. Y A LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN.

ISLA	MUNICIPIO	ADAPTACIÓN AL T.R.L.O.T.E.N.Ca		ADAPTACIÓN A DIRECTRICES (A.D.)				OBSERVACIONES	COMPETENCIAS PLENAS		CUELLO DE BOTELLA A INICIATIVAS
		BÁSICA	PLENA	Avance	Apr. Inicial	Apr. Provis.	Apr. Definitiva		SI	NO	
GRAN CANARIA	Agaete	X		Exonerado						X	NO PUEDE CLASIFICAR NUEVO SUELO
	Agüimes		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Artenara			X	X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Aucas	X		X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Gáldar		X				X		X		COMPETENCIAS PLENAS
	Ingenio		X	Exonerado	X	X				X	NO PUEDE CLASIFICAR NUEVO SUELO
	La Aldea de S. Nicolás	X		X				P. GENERAL SUPLETORIO		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Las Palmas de G.C.	X		Exonerado	X					X	NO PUEDE CLASIFICAR NUEVO SUELO
	Mogán							SIN PLAN GENERAL		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Moya			X	X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Santa Brígida			X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	S. Bartolomé de Tirajana							P.G. ANTERIOR A T.R.L.O.T.E.N.Ca		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Sª Lucía de Tirajana		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Sª María de Guía		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Tejeda		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Telde		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Teror	X		X				P. GENERAL SUPLETORIO		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Valsequillo		X				X		X		COMPETENCIAS PLENAS
Valleseco			X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
Vega de San Mateo	X		X	X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
LANZAROTE	Arrecife	X								X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Haría		X				X		X		COMPETENCIAS PLENAS
	S. Bartolomé de Lanzar.				X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Teguise				X	X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Tías		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Tinajo		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Yaiza					X		P. GENERAL SUPLETORIO		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
FUERTEVENTURA	Antigua				X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Betancuria				X	X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	La Oliva							VUELVE A FASE DE AVANCE		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Pájara					X	X			X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Puerto del Rosario					X	X			X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
Tuineje					X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	

	NO COMENZADO O RECHAZADO
	EN TRÁMITE. SE PREVÉ SU FINALIZACIÓN ENTRE DIEZ MESES Y TRES AÑOS.
	TERMINADA LA DOBLE ADAPTACIÓN.

PLAN GENERAL SUPLETORIO	La Consejería de Política Territorial subroga las competencias para redactar un Plan de mínimos por incumplimiento municipal.
COMPETENCIAS PLENAS	Mientras no adapte su planeamiento a Directrices, el Ayuntamiento no tiene competencias para aprobar definitivamente sus planes parciales ni modificar su P.G.O. vigente para clasificar nuevos suelos como consecuencia, por ejemplo, de convenios a suscribir, o del resto de la casuística de la gestión municipal. Los Planes Parciales ya previstos en el P.G.O.vigente los aprueba el Gobierno de Canarias, y no el Ayuntamiento como se prevé en el T.R.L.O.T.E.N.Ca.
CUELLOS DE BOTELLA A INICIATIVAS	Las iniciativas de implantación de actividades en los municipios no adaptados a las Directrices que supongan alteraciones territoriales y medioambientales vienen condicionadas por las sucesivas aprobaciones que ha de sufrir el instrumento de planeamiento hasta finalizar su trámite. Ello puede comportar plazos de hasta dos o tres años.
EXONERACIÓN DE AVANCE	Los municipios que han solicitado la exoneración de la fase de Avance no pueden clasificar nuevos suelos urbanizables en sus Planes Generales, por lo que, en su momento, para ello tendrán que volver a revisar su nuevo Plan General.

CUADRO Nº 8. ESTADO ACTUAL DEL TRÁMITE DE LOS P. G.O. DE LOS MUNICIPIOS DE S.C. DE TENERIFE EN SU ADAPTACIÓN AL T.R.L.O.T.E.N.Ca. Y A LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN.

ISLA	MUNICIPIO	ADAPTACIÓN AL T.R.L.O.T.E.N.Ca		ADAPTACIÓN A DIRECTRICES (A.D.)				OBSERVACIONES	COMPETENCIAS PLENAS		CUELLO DE BOTELLA A INICIATIVAS	
		BÁSICA	PLENA	Avance	Apr. Inicial	Apr. Provis.	Apr. Definitiva		SI	NO		
TENERIFE	Adeje	X								X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Arafo	X		X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Arico			X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Arona					X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Buenavista del Norte						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	Candelaria						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	El Rosario						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	El Sauzal		X				X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	El Tanque						(*)		Devuelta al Ayuntamiento		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Fasnia	X					X	X	Pendiente de subsanar	X		PENDIENTE DE COMPETENCIAS PLENAS
	Garachico						X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Granadilla de Abona			X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Guía de Isora							X			X	COMPETENCIAS PLENAS
	Güímar			X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Icod de Los Vinos							X			X	COMPETENCIAS PLENAS
	La Guancha							X			X	COMPETENCIAS PLENAS
	La Laguna	X		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	La Matanza de Acent.			X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	La Orotava			X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	La Victoria de Acent.					X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Los Realejos	X		Exonerado							X	NO PUEDE CLASIFICAR NUEVO SUELO
	Los Silos	X		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Puerto de La Cruz	X		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	San Juan de la Rambla			X (*)	X				(*) Aprobación Parcial		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	San Miguel de Abona					X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Santa Cruz de Tenerife	X					X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Santa Úrsula	X				X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Santiago del Teide			X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Tacoronte	X				X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	Tegueste	X					X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
Vilaflor					X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
LA PALMA	Barlovento							SIN PLAN GENERAL		X	DEJACIÓN DE COMPETENCIAS	
	Breña Alta						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	Breña Baja		X	Exonerado						X	NO PUEDE CLASIFICAR NUEVO SUELO	
	El Paso		X			X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Fuencaliente					(*)		Devuelta al Ayuntamiento		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Garafía					(*)		Pendiente de nueva aprobación		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Los Llanos de Aridane						X (*)	Aprobación condicionada	X		COMPETENCIAS PLENAS	
	Puntagorda						X		X		COMPETENCIAS PLENAS	
	Puntallana						X		X		COMPETENCIAS PLENAS	
	S/C de La Palma		X				(*)		(*) Pend. de informes sectoriales		X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO
	San Andrés y Sauces					X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Tazacorte							X		X	COMPETENCIAS PLENAS	
	Tijarafe							X		X	COMPETENCIAS PLENAS	
LA GOMERA	Villa de Mazo		X		X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Agulo						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	Alajeró		X		X					X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Hermigüa						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	S. Sebastián		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Valle Gran Rey					X				X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
EL HIERRO	Vallehermoso						X			X	COMPETENCIAS PLENAS	
	Frontera		X							X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	El Pinar		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	
	Valverde		X	X						X	HASTA SU A.D.. NO CLASIFICACIÓN DE SUELO NUEVO	

III.3.g. Falta de coordinación administrativa.

Otro de los problemas que se detecta en el marco del planeamiento (tanto en la fase de redacción como en su trámite) es un cierto grado de autismo entre las Administraciones. Así, mientras los Cabildos proceden a formalizar su planeamiento territorial parcial o especial, los Ayuntamientos redactan o tramitan su planeamiento general, sin que exista contacto alguno entre ellos a excepción de las preceptivas informaciones públicas. Parece lógico que debiera existir una mayor cooperación al nivel de comisiones periódicas o puntuales que coordinaran sistemáticamente los esfuerzos respectivos, de manera que se crearan sinergias para obtener los mejores resultados en el menor tiempo posible. Hoy por hoy, excluyendo los periodos mencionados de las informaciones públicas de documentos ya redactados y en trámite, los únicos acercamientos quedan al albur del mayor o menor grado de voluntarismo de los redactores o las Corporaciones locales, que vienen obligadas a estar al día respecto de los planes de orden superior, estén aprobados o no, lo cual se hace materialmente imposible.

Esta coordinación que aquí se solicita está prevista en los artículos 10 y 11 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., pero sólo se lleva a cabo en el momento en que el Plan ya se ha perfeccionado, esto es, después de haber sido redactado y sometido al trámite en su aprobación inicial. Si durante el transcurso de dicho trámite se aprobara otro instrumento de orden superior (en concreto, algún Plan territorial que le afectare), ese Plan habría de adaptarse de nuevo al mismo, o iniciar las negociaciones pertinentes para readaptarse en un momento posterior, con todas las consecuencias económicas que ello supone para las distintas Administraciones (con recursos cada vez más limitados) y para los administrados, que ven mermada su seguridad jurídica y sus legítimos intereses.

III.3.h. Ambigüedades en la aplicación de la Normativa.

Otro de los factores que complican el normal transcurso de la aprobación del planeamiento es la ambigüedad existente en la aplicación de la normativa. En general, se hace constar que, aunque la C.O.T.M.A.C. es una Comisión única para todas las islas, se da el caso de que el ámbito de actuación de las Ponencias Técnicas previas a ella son territoriales, una por cada provincia. Los técnicos y jurídicos informantes en dichas Ponencias Técnicas pertenecen a cada uno de dichos ámbitos y mantienen sus propios criterios interpretativos (en aquellos aspectos susceptibles de ello). La consecuencia es que informes recaídos sobre planes en El Hierro o La Gomera pueden tener diferentes matices o interpretaciones distintas a los de Lanzarote o Fuerteventura, siendo esos informes asumidos posteriormente por la C.O.T.M.A.C.

Reiterando lo dicho anteriormente, en especial existe un término acuñado, incluso anterior al marco legislativo actual, que es el siguiente: *“Modificación (o cambio) sustancial del modelo territorial”* que con excesiva frecuencia se utiliza en la legislación al uso (concretamente en el artículo 9 de la Ley de Medidas Urgentes referido a las modificaciones puntuales y revisiones parciales de planes generales). Dicho término no viene definido en ningún texto legal ni reglamentario, porque su contenido se ha entendido siempre dentro de un contexto más intuitivo que reglado (algo así como el término *Desarrollo Sostenible*): de forma simplificada, se dice que si la modificación altera algún sistema general u otro elemento estructurante del territorio se considera que sí es sustancial. Pero ¿es sustancial para el modelo modificar un sistema general de espacios libres de media hectárea, para restituirlo en otro lugar, en un municipio de la envergadura superficial de Santa Cruz de Tenerife? O ¿es sustancial cambiar el uso a un equipamiento deportivo por otro cultural?. A tenor de las interpretaciones posibles y habituales, sí lo es, porque se va a la letra de lo que es “ordenación estructural” del modelo, y no al espíritu de lo que significa el término “sustancial”. Este es un asunto de extrema importancia que, en conjunción con las medidas urgentes previstas en la Ley 6/2009 podría despejar muchas actuaciones en el ámbito municipal si se hiciera un esfuerzo para definir la casuística y el contenido del término.

En otro orden de cosas, a esta situación contribuye además la escasez de recursos que sufren las administraciones: una gran cantidad de ayuntamientos de menor población apenas disponen de la figura de un secretario y un técnico, y no siempre a tiempo completo. En vista de la complejidad que comporta la puesta en marcha de un Plan General, no les queda otro recurso que acudir a la encomienda externa, con mucha frecuencia a la Empresa Pública GESPLAN, la cual tiene su propia problemática de medios. La misma carencia de medios se traslada a la propia Consejería del Gobierno, que tiene que informar todo el planeamiento insular y municipal, o a los Cabildos de las islas no capitalinas. El resultado de todo ello contribuye a la ralentización de la redacción y trámite del planeamiento.

IV. CONSECUENCIAS DE LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA EN EL EPÍGRAFE II.

Salvo error u omisión, todo lo que ha sido expuesto en el anterior epígrafe revela cual es el estado actual del planeamiento en el archipiélago y la complejidad de su desarrollo en función del marco jurídico que nosotros mismos nos hemos arbitrado, amén de lo que ha venido impuesto desde la legislación básica y europea.

No se trata en absoluto aquí de desvirtuar el papel que nuestros recursos naturales, nuestra biodiversidad y el medio ambiente de las islas juegan en la ordenación, ni de menoscabar en grado alguno su nivel de protección. Se trata de que la mecánica procedimental que se ha venido arbitrando para ello, a todas luces no es la adecuada.

La planificación es un ejercicio ineludible en nuestro sistema jurídico, pero no resulta sano cuando se hipertrofia su papel en detrimento de los resultados. Entre el modelo del Plan Quinquenal soviético y el ejercicio ultra liberal del modelo sajón existe toda una serie de opciones que pasan por el logro de un equilibrio entre el planeamiento y la gestión, de un deseable grado de flexibilidad que, sin desvirtuar el objetivo final ni el compromiso de los recursos, sí sea capaz de adaptarse a las diversas circunstancias que cada momento histórico precisa la sociedad. En nuestro caso, el sistema generado a partir del año 2001 ha hecho de la ley el objetivo, en vez de un medio, con lo que se ha logrado hasta la fecha es la ausencia de planes vigentes y eficaces, la desprotección de los recursos y la inseguridad jurídica que impide un auténtico desarrollo sostenible. El hecho de que el planeamiento general de Canarias sufra un serio menoscabo en sus competencias por inadaptación a un marco jurídico en revisión continua desde el año 2003 es grave. Y, en las condiciones socioeconómicas en las que hoy se desenvuelve el país, podría decirse que alcanza cotas muy negativas y preocupantes.

La promulgación de la Ley 19/2003 de Directrices de O.G. y del T. de Canarias, y la consiguiente obligatoriedad de la adaptación de todo el planeamiento a ella ha provocado un cuello de botella no previsto, tanto en cuanto a la disponibilidad de personal adecuado dentro y fuera de las administraciones como en medios financieros y logísticos, sin contar con los factores exógenos pero concomitantes: mayorías políticas suficientes en ayuntamientos para sacar adelante los planes, formación de técnicos y jurídicos para planificar y aplicar la legislación, etc.

Las consecuencias, en definitiva, las vemos en las estadísticas y en los cuadros en los que se describe cual es la situación jurídica en la que se encuentran los municipios, especialmente aquellos cuyo desarrollo, bien por su condición de capitalidad, bien por su importancia turística o industrial, es vital para el sistema socioeconómico canario.

Por otra parte, nos encontramos un hecho singular, sin que exista ningún ánimo demagógico en la siguiente afirmación: el archipiélago canario tiene una superficie aproximada de unos 7.500 km², de los cuales 3014 km² se hallan dentro de espacios protegidos en sus diversas categorías, es decir, aproximadamente el 40%. Con ello, se quiere decir que el territorio a ordenar por toda la legislación concomitante y, por tanto, objeto de los instrumentos de planeamiento descritos en al anterior punto 2 se estima alrededor de los 4.486 km².

En la página siguiente se incluyen dos cuadros: uno, justificativo de las superficies del párrafo anterior y otro, exponente del estado en el que se encuentra el planeamiento de los municipios de interés turístico del archipiélago en cuanto a su adaptación a la legislación vigente. En este segundo cuadro queda de manifiesto el escaso porcentaje del proceso de adaptación del planeamiento de aquella parte del territorio que acoge un sector, el turístico, que a tenor de las cifras manejadas en el “II Estudio de impacto económico del Turismo sobre la economía y el empleo en Canarias” de 2005, presentado por el Consejero de Turismo de la época, llegó a suponer el 30,4 % del P.I.B. de Canarias y generó el 36,8 % del empleo, con más de 307.000 empleos directos.

CUADRO Nº 9. ESTIMACIÓN SUPERFICIAL DE LOS USOS GLOBALES DEL SUELO EN EL ARCHIPIÉLAGO								
SUP. TOTAL (km ²)	ESPACIOS PROTEGIDOS (km ²)		SUP. SUELO MUNICIPIOS TURÍSTICOS (km ²)			SUP. SUELO MUNICIPIOS NO TURÍSTICOS (km ²)		
	PARQ. NACIONALES	ESP. NATURALES	COMPROMETIDO	RÚSTICO NO URB.	TOTAL	COMPROMETIDO	RÚSTICO NO URB.	TOTAL
7.446	253	2.725	550	1.650	2.200	453	1.815	2.268
100,00%	3,40%	36,60%	7,39%	22,16%	29,55%	6,08%	24,38%	30,46%

Se entiende como Suelo Comprometido aquel compuesto por el suelo urbano, el urbanizable, el rústico de protección territorial susceptible de ser en algún momento urbanizado y el de infraestructuras lineales. Estas cifras deben interpretarse como una estimación.

CUADRO Nº 10. TRAMITACIÓN DE LA ADAPTACIÓN PLENA DEL PLANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS AL T.R.L.O.T.E.N.Ca. Y A LAS DIRECTRICES						
	ISLA	MUNICIPIO	Km ²	Km ²	%	%
Planeamiento PLENAMENTE adaptado	TENERIFE	Guía de Isora	143,43	143,43	6,52%	6,52%
Planeamiento PARCIALMENTE adaptado	TENERIFE	Arona	81,79	331,10	3,72%	15,04%
	LANZAROTE	Tinajo	135,28		6,15%	
	LANZAROTE	Tías	64,61		2,94%	
	LA GOMERA	Alajeró	49,42		2,25%	
Planeamiento NO ADAPTADO	GRAN CANARIA	Mogán	174,22	1.726,34	7,92%	78,44%
	GRAN CANARIA	San Bartolome de Tirajana	333,13		15,14%	
	TENERIFE	Puerto de la Cruz	8,73		0,40%	
	TENERIFE	Adeje	105,95		4,81%	
	TENERIFE	San Miguel de Abona	42,04		1,91%	
	TENERIFE	Santiago del Teide	52,21		2,37%	
	LANZAROTE	Yaiza	221,84		10,08%	
	FUERTEVENTURA	Pájara	303,52		13,79%	
	FUERTEVENTURA	La Oliva	356,13		16,18%	
	LA PALMA	Fuencaliente	56,42		2,56%	
	LA PALMA	Los Llanos de Aridane	35,79		1,63%	
	LA GOMERA	Valle Gran Rey	36,36		1,65%	
TOTALES			2.200,87	2.200,87	100,00%	100,00%

V. PROPUESTAS EN ORDEN A RACIONALIZAR EL ACTUAL ESCENARIO.

V.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Llegados a este punto tras el análisis practicado en los anteriores epígrafes, lo que en éste se pretende es formular un conjunto de propuestas a fin de implementar mecanismos que contribuyan a una mayor agilidad en el ejercicio de la actividad, tanto de las administraciones como de la sociedad civil, procurando superar los obstáculos que hasta ahora no hemos sido capaces de eliminar y que constituyen una pesada carga burocrática de la que, por la lentitud en su aplicación, no se ha podido obtener ningún beneficio para los recursos territoriales. Todo ello, dentro del marco de sostenibilidad ineludible en el curso de cualquier desarrollo (puesto que dicha sostenibilidad representa la premisa básica para el buen uso de los recursos que, renovables o no, forman parte indisoluble de él), pero siempre dentro de los parámetros de la ecuación cuyo enunciado es el paradigma del equilibrio deseable: “sin sostenibilidad, no hay desarrollo, pero sin desarrollo tampoco hay sostenibilidad”.

A tal fin, se enuncian las siguientes propuestas, que, para el logro de su operatividad, se concretan en medidas a corto plazo, ya que la situación así lo requiere, y medidas a medio plazo, tanto por el alcance de su contenido como por la necesaria reflexión y participación que concita su puesta en marcha.

V.2. PROPUESTAS A CORTO PLAZO.

Resulta evidente que si se pretende recanalizar una situación como la que aquí se ha descrito, es preciso arbitrar soluciones que, en el menor plazo posible contribuyan a paliar sus efectos no deseados, especialmente la inacción o el retraso que sufren legítimas iniciativas del sector privado que, desde el prisma socio económico y dadas las actuales condiciones, pueden llegar a ser de interés general por sus efectos sobre la economía y el empleo. Un elevado número de esas iniciativas tienen un plazo posible para ser llevadas a cabo por los operadores, y pasado dicho plazo, muchas veces condicionado por factores financieros o estratégicos que no van al mismo ritmo que el de la vida administrativa, al final terminan decayendo.

Se ha dicho antes (punto II.2.e. del presente documento) que la publicación de la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, tanto en su titulación como en el espíritu de su contenido constituye un reconocimiento explícito de dicha necesidad por parte del propio Gobierno de Canarias. Y, también se hace mención a que la exposición de motivos de dicha Ley remite a una futura “Lege Ferenda” una reforma más exhaustiva del marco jurídico actual.

De lo que se trata aquí es de afirmar dicha voluntad profundizando en este tipo de medidas y ampliar el marco en el que se movía la mencionada ley, dentro de parámetros de racionalización y garantías jurídicas, tanto para la Administración como para el administrado. A tal fin, se proponen las siguientes propuestas.

PROPUESTA 1.

1. Motivación:

1.1. Antecedentes:

El artículo 9 de la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo asume, mediante la modificación del apartado 1 de la disposición transitoria tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias la necesidad de permitir el trámite de Planes Parciales¹¹ y Especiales, así como Planes Territoriales aun no estando adaptados plenamente a dicha Ley 19/2003 ni al T.R.L.O.T.E.N.Ca.,. De igual forma, asume las modificaciones y revisiones parciales de los Planes Generales de Ordenación y del planeamiento insular. Pero todo ello lo hace bajo las siguientes condiciones:

a) La aprobación definitiva pasa a ser, en todos los casos, competencia del titular de la Consejería competente en materia de Ordenación Territorial (previo informe de la C.O.T.M.A.C.), o de esta Comisión, en un plazo de cuatro meses desde la entrada del expediente en dicha Consejería.

b) Los planes, en todo caso, deberán ajustar sus determinaciones al T.R.L.O.T.E.N.Ca. y a la Ley 19/2003, así como, en su caso, al planeamiento insular adaptado (si éste lo está).

c) Las modificaciones y revisiones parciales de tales planes (territoriales, parciales y especiales), así como del planeamiento general o insular, se permiten siempre que las nuevas determinaciones no supongan un cambio sustancial del modelo territorial.

1.2. Justificación:

Esta sugerencia se basa en las siguientes consideraciones:

¹¹ Los Planes Parciales y Especiales constituyen los instrumentos de desarrollo de los Planes Generales de Ordenación municipales, y dependen jerárquicamente de los mismos.

a) A tenor de lo dispuesto en los artículos 83 y siguientes del Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (Decreto 55/2006, de 9 de mayo), la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo de los Planes Generales se otorga a los respectivos Ayuntamientos. A tal fin, se estipulan los siguientes plazos máximos para sus aprobaciones definitivas:

- Para los Planes Parciales:

Tres meses a partir de la finalización de la información pública.

Seis meses desde la presentación del Plan Parcial en el registro municipal.

En ambos casos, el silencio administrativo es positivo.

- Para los Planes Especiales:

Tres meses a partir de la finalización de la información pública.

Seis meses desde la presentación del Plan Parcial en el registro municipal.

Dentro de esos plazos, un mes para la emisión del preceptivo informe del Cabildo y de la C.O.T.M.A.C., cuyo silencio administrativo es positivo.

El silencio administrativo del Ayuntamiento es positivo.

La atribución competencial que otorga el artículo 9 de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes a favor del Consejero del Gobierno para la aprobación definitiva de este planeamiento de desarrollo tiene las siguientes consecuencias:

Primera: Al convertirse el trámite en bifásico (Ayuntamiento y Gobierno de Canarias), aparece una fase que no existía, (la aprobación provisional del Ayuntamiento), para enviar luego a la C.O.T.M.A.C. el expediente para su informe y posterior aprobación por el Consejero. No se dice qué plazo dispone el Ayuntamiento para el trámite, pero se sobrentiende que siguen siendo los seis meses reglamentarios.

Segunda: Queda sin definición el carácter positivo o no del silencio administrativo: la Ley no lo deroga, pero la naturaleza del trámite lo imposibilita.

En resumen, la supuesta agilización del trámite de los instrumentos del planeamiento de desarrollo ha quedado de la siguiente forma, en cuanto a plazos:

INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO	SEGÚN REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO	SEGÚN ART. 9 DE LA LEY 6/2009
Planes Parciales		
Plazo máximo	Seis meses	Diez meses
Silencio administrativo	Positivo	Indeterminado
Planes Especiales		
Plazo máximo	Seis meses	Once meses
Silencio administrativo	Positivo	Indeterminado

El plazo de cuatro meses para la aprobación definitiva de un Plan Parcial o de un Plan Especial, cuya ficha ya ha tenido que venir definida en el correspondiente Plan General Municipal de Ordenación, parece excesivo habida cuenta de que es el mismo plazo que se estipula para los Planes Territoriales y Planes Generales. De hecho, tras los trámites preceptivos de la aprobación inicial y provisional que han tenido que sufrir previamente por parte del respectivo Ayuntamiento, el informe de la aprobación definitiva sólo tiene por objeto cuestiones de legalidad y, en este caso, de adaptación a la legislación pertinente.

Por otra parte, dado que esta Ley no deroga expresamente ni total ni parcialmente el Decreto 55/2006 por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los Instrumentos de Planeamiento de Canarias, y considerando que el apartado c) del artículo 2 de dicho Reglamento otorga un plazo máximo de trámite a los planes de desarrollo urbanístico de seis meses so pena de incurrir en caducidad, la confusión que se genera con la medida adoptada va a ser, ineludiblemente, objeto de materia jurisdiccional, en tanto no se regularice claramente cómo se puede conciliar la Ley con el Reglamento. Es evidente que, sin perjuicio de la inicial prelación de la una sobre el otro, la aplicación del artículo 9 citado tiene un alto grado de conflictividad.

b) El que las revisiones de los planes, en especial de los planes generales, se limiten a determinaciones que no alteren sustancialmente el modelo territorial constriñe la mecánica municipal de forma severa, hasta el punto en el que se inhabilita una parte importante de la gestión (puesta en marcha de determinados convenios, clasificaciones necesarias de suelo, etc.) Se entiende que con la garantía jurídica que comporta la sistemática prevista en esta Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, no hay razón que impida que, acreditando su necesidad, se incorpore este tipo de modificaciones o revisiones del planeamiento general. Por otra parte, desde el punto de vista de la ordenación, se considera que una adaptación del modelo, aunque sea parcial, al T.R.L.O.T.E.N.Ca., a la Ley 19/2003, y al planeamiento insular adaptado, lejos de resultar indeseable, constituye una verdadera línea de actuación a favor de la agilización del planeamiento.

2. Contenido:

Modificar el artículo 9 de la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo en los siguientes aspectos:

a) Devolver a los Ayuntamientos las competencias para la aprobación de su planeamiento de desarrollo (Planes Parciales y Planes Especiales), de acuerdo con el procedimiento previsto en el T.R.L.O.T.E.N.Ca., siempre que éste se adapte al Plan General vigente y no contradiga el contenido de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

b) Suprimir la limitación de que las revisiones o modificaciones de los Planes Generales no afecten al modelo territorial para poder ser tramitadas, siempre que se justifique su adaptación al contenido del T.R.L.O.T.E.N.Ca. y de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

PROPUESTA 2.

1. Motivación:

1.1. Antecedentes:

A lo largo del expositivo de este documento se ha insistido en varios puntos del mismo en la perentoria necesidad de disponer de un Reglamento de Planeamiento que desarrolle las determinaciones del T.R.L.O.T.E.N.Ca., perentoriedad basada en determinados aspectos que, no existiendo dicho reglamento, quedan indefinidos en sus últimos extremos o que, en otros casos, provocan conflictos entre el texto de la Ley y la aplicación subsidiaria del Reglamento de Planeamiento estatal aprobado por R.D. 2159/1978 de 23 de junio, que desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

A mayor abundamiento, dicha conflictividad queda claramente de manifiesto en la Disposición Adicional Séptima del Decreto 55/2006 por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, cuyo contenido dice así: *“Documentación exigible para admitir a trámite al resto de los instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento. En*

tanto no se regule en el correspondiente Reglamento, la documentación necesaria para admitir a trámite los restantes instrumentos de ordenación que conforman el Sistema de Planeamiento de Canarias se registrará supletoriamente por la normativa contenida en el Reglamento de Planeamiento estatal, aprobado por Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, exigiéndose a los Planes Insulares de Ordenación y a los Planes Territoriales de Ordenación, los mismos documentos mínimos requeridos a los Planes Generales de Ordenación Urbana.”

Es decir, que un instrumento del calibre de un Plan Insular se remite, absolutamente fuera de contexto, al Reglamento de Planeamiento estatal de 1978, pensado para Planes Generales, a la hora de fijar su contenido mínimo. Y todo ello se dice en un Reglamento de Procedimientos canario en el año 2006: estamos en el 2011 y aun no existe Reglamento de Planeamiento que desarrolle el T.R.L.O.T.E.N.Ca. del año 2000.

1.2. Justificación:

Con los antecedentes relacionados es absolutamente inaplazable la entrada en vigor de un Reglamento de Planeamiento coherente en todos sus aspectos con la Ley que desarrolla, cortando con la precaria situación actual de supletoriedad respecto al aplicado actualmente.

En el contenido de dicho Reglamento de Planeamiento cabría introducir la articulación en cada ámbito del planeamiento de lo que significa “cambio sustancial del modelo”, que, tal como se ha recogido en varias instancias del anterior epígrafe II, constituye un término ambiguo, aplicable a diferentes contenidos a tenor del contexto en que se use y sujeto a interpretaciones. Su definición reviste una gran importancia en la evaluación de las acciones permitidas en la distinta casuística contemplada en el T.R.L.O.T.E.N.Ca.

2. Contenido:

Que en un plazo no superior a los seis meses se apruebe por el Gobierno de Canarias el Reglamento de Planeamiento correspondiente al desarrollo del T.R.L.O.T.E.N.Ca., con especial atención a la regulación pormenorizada del contenido de cada tipo de plan, y clarificación y regulación de los términos de difícil interpretación, como el de “modificación sustancial del modelo” y similares, en cada ámbito del planeamiento.

PROPUESTA 3.

1. Motivación:

1.1. Antecedentes:

Por una parte, el artículo 27 del Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación de Canarias, modificado por el Decreto 30/2007 de 5 de febrero, estipula que: *“b) Si no se contempla o se hubiese declarado exento de la fase de Avance, los requisitos documentales y de procedimiento indicados podrán realizarse con carácter previo a la aprobación inicial o de forma conjunta con el documento que se someta a la aprobación inicial, y su posterior información pública.”*

Por otra, la Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el Medio Ambiente, en el punto 3 de su artículo 7, dice: *“El proceso de evaluación establecido en el apartado 1 de este artículo establecerá también los procedimientos para asegurar que la evaluación ambiental siempre se realice durante el proceso de elaboración de los planes o programas y antes de la aprobación”*. De igual forma, en su artículo 12 afirma: *“La memoria ambiental es preceptiva y se tendrá en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva.”*

1.2. Justificación:

A tenor del contenido del articulado relacionado, es evidente que no existe ninguna incompatibilidad en la tramitación simultánea del contenido medioambiental de los planes (I.S.A.) y del propio instrumento, especialmente en lo que se refiere a sus respectivas informaciones públicas, en el bien entendido de que la aprobación de la Memoria Ambiental sea previa a la aprobación provisional del plan y que éste recoja su contenido en dicha fase, puesto que hasta llegar a ese punto se interpreta que el documento del plan está en proceso de elaboración por el Órgano promotor del mismo.

2. Contenido:

Que se aclare, en la vía que proceda, la simultaneidad del trámite, especialmente en lo referido a las informaciones públicas e informes de las Administraciones competentes según el artículo 11 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., entre la documentación medioambiental (I.S.A.) y Memoria Ambiental, y el documento del Plan. Acreditar la seguridad jurídica

de los trámites en orden a los pronunciamientos jurisdiccionales habidos y la interpretación que el Gobierno de Canarias haga de ellos, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las aprobaciones definitivas del planeamiento.

PROPUESTA 4.

1. Motivación:

1.1. Antecedentes:

El artículo 49 del Reglamento de Procedimientos (D. 55/2006) regula el régimen de caducidades de los instrumentos de planeamiento de forma tal que, en el caso de los Planes Generales, el mero transcurso de los dos años desde el comienzo de su trámite sin recaer sobre ellos al menos la aprobación provisional, entran en caducidad irreversible.

Dada la casuística y el actual estado del planeamiento en sus sucesivas adaptaciones, pendiente en su mayoría en diversas fases del trámite y sometido a una complejidad derivada de múltiples causas, es lícito dar por sentado que la gran mayoría del mismo no está en condiciones de cumplir esta condición, por lo que, a pesar de las prórrogas que se han establecido sucesivamente, no se va a lograr el cumplimiento de esta condición.

Si bien la convalidación de actos previos puede ser una solución pragmática para reiniciar los expedientes, ello conduce a una situación de la que se derivan dos consecuencias no deseables:

- Por una parte, el gasto extra que para la Administración comportaría la reiniciación de las actuaciones, con el indiscutible retraso que ello representa cara a la probable necesidad de repetir las respectivas informaciones públicas en muchos casos.
- La inseguridad jurídica que ineludiblemente representa la mencionada convalidación de actos, en un momento en el que la vía jurisdiccional ha venido adquiriendo una presencia cada vez mayor en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, colisionando en múltiples casos con las interpretaciones dadas por la Administración.

1.2. Justificación:

En orden a estas circunstancias se hace necesario el estudio de una medida que permita la continuidad del ejercicio que, de forma tan gravosa hasta la fecha, ha venido realizando la propia Administración y los particulares, a fin de culminar esta etapa de adaptación sin más problemática que la derivada de su propio proceso.

2. Contenido:

Que se promulgue las medidas oportunas para dejar sin efecto la caducidad de los instrumentos de planeamiento actualmente sujetos a las respectivas adaptaciones al T.R.L.O.T.E.N.Ca., a las Directrices de Ordenación Generales y del Turismo y a los Planes Insulares.

PROPUESTA 5.

1. Motivación:

1.1. Antecedentes:

Uno de los aspectos más graves del actual panorama legislativo y reglamentario en materia territorial y urbanística viene a ser la complejidad presente en su aplicación. Tal como se esboza en los anteriores II.3.g y II.3.h, dado el número de administraciones intervinientes (sin constar con la posterior instancia jurisprudencial), con harta frecuencia se producen distorsiones en la interpretación de una norma, que abundan en los retrasos en la tramitación, por un lado, y en la saturación de los recursos humanos por otro, de tal manera que los plazos se agotan muchas veces y otras muchas se está a la interpretación técnica o jurídica del organismo que tiene el control final de la evaluación.

Ello constituye un importante eslabón en la cadena de problemas de toda índole que dificultan llevar a cabo la aprobación final de los instrumentos.

1.2. Justificación:

De ello se deriva una propuesta que no es ex novo en la Administración:

- a) Por una parte, la creación de un equipo multidisciplinar en el seno de la Comunidad Autónoma cuyo objeto sería el de buscar fórmulas para impulsar

determinadas actuaciones que le fueran consultadas por el resto de las Administraciones actuantes.

b) Por otra, externalizar determinados informes (especialmente los relacionados con los Informes de Sostenibilidad Ambiental) a fin de dar mayor agilidad al trámite, descargando de trabajo a los ya colmatados servicios. Ello, sin perjuicio del control, por parte de los mismos, del resultado final. Lo que se pretende aquí no es nuevo en otros sectores, y existen institutos de máxima fiabilidad (por ejemplo, Bureau Veritas y otros) que ya están ejerciendo dicho papel en otras áreas. Este servicio tendría un costo cuya financiación podría ser voluntariamente asumido por aquel organismo o particular que quisiera acelerar su propio proceso.

De hecho, una labor similar en otro campo es el que actualmente está llevando a cabo la Empresa Pública GESPLAN, S.A.U., cuyos técnicos elaboran informes para la Consejería de Política Territorial ante la imposibilidad de que el personal propio de ésta pueda acometer el volumen de trabajo que ello comporta.

Contenido:

Que se busquen fórmulas en el sentido que aquí se manifiestan (creación de un equipo de consultoría a terceros y externalización de determinados servicios a Empresas de solvencia acreditada) para facilitar la gestión y acelerar los procedimientos en los trámites de los Planes territoriales y urbanísticos.

V.3. PROPUESTAS A MEDIO PLAZO.

PROPUESTA Nº 6.

Antecedentes y motivación:

La vocación de Ley marco que ilustró la génesis de la Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio y, más adelante, la de su texto Refundido con la ley 12/1994 de Espacios Naturales de Canarias fue refrendada, en su momento, por una aprobación parlamentaria unánime de los grupos políticos existentes en ese momento en la Cámara. Dicha composición no ha variado sustancialmente hasta la fecha, por lo que, por coherencia, y porque dicha vocación no es baladí para los intereses del archipiélago, sino, todo lo contrario, ha sido un texto que, a pesar de las numerosas y, en algún caso, graves modificaciones sufridas, se ha mantenido como base indiscutible de la política territorial y medioambiental de la Comunidad Autónoma.

El proceso desencadenado en el bienio 2001 al 2003, glosado en el anterior punto II.2.c. de este documento acabó con dicha vocación de Ley única, dando lugar a una bicefalia entre el T.R.L.O.T.E.N.Ca. y la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación Generales y del Turismo de Canarias, con las consecuencias que ello ha venido teniendo en los años posteriores hasta la fecha y que han sido ampliamente desarrolladas a lo largo de este documento.

Continuar esta dinámica no es deseable de ninguna manera, pues la experiencia habida a lo largo de ocho años ha mostrado el alto nivel de complejidad a que se ha sometido el planeamiento, complejidad no necesariamente positiva, que ha supuesto un elevado costo económico para la redacción de las sucesivas adaptaciones de los planes, un sentimiento generalizado de inseguridad jurídica (por otra parte, justificado) y una pléyade de recursos con sus correspondientes supuestos indemnizatorios de los cuales algunos continúan pendientes de sentencia.

Por ello, desde aquí se sugiere que, aprovechando la citada experiencia, se lleve a cabo la “Lege Ferenda” enunciada en la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, pero a un nivel profundo, de forma que Canarias vuelva a disponer de un texto único, compilatorio de la legislación sobrevenida, asumiendo de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación Generales y del Turismo de Canarias aquello que hubiera de seguir teniendo carácter legislativo y devolviendo las Directrices de Ordenación al papel que el T.R.L.O.T.E.N.Ca. le asignaba, que era nada menos que el instrumento de planeamiento cúspide del sistema.

De aquí se deriva la siguiente sugerencia:

Contenido:

Que en un plazo no superior a dos años se lleve a cabo una refundación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en la que se incluya, además de la obligada refundición con la legislación sobrevenida de orden superior (Directivas Europeas, Derecho Básico, etc.), el ajuste fino de la terminología, de las determinaciones y de la sistemática de aplicación, aprovechando la experiencia habida en sus once años de permanencia. El proceso de dicha refundación habría de incluir la derogación de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, asumiendo en el nuevo Texto Refundido aquellas determinaciones que se estimaran precisas y devolviendo su papel de instrumentos de planeamiento a las Directrices de Ordenación, tal como se estipulaba en su momento en el Decreto 1/2000 por el que se aprobó el T.R.L.O.T.E.N.Ca.

VI. CONCLUSIONES.

Visto el actual estado de cosas en el que se desarrolla el planeamiento territorial y urbanístico de Canarias, la única conclusión posible respecto al marco jurídico del que la propia Comunidad Autónoma se ha dotado, es que el sistema ha fallado. Esta afirmación no comporta ningún matiz ideológico alguno, ni siquiera crítico: es mera constatación de la realidad que comporta el bajo nivel alcanzado por el planeamiento insular y municipal en el camino de su doble adaptación al T.R.L.O.T.E.N.Ca. y a la Ley 19/2003 de Directrices, la dificultad que preside en muchos municipios cualquier acto que requiera una licencia o una cédula urbanística y, sobre todo, la conflictividad e inseguridad jurídica que se transmite a la ciudadanía y que viene refrendada por la cantidad de sentencias jurisdiccionales que se producen en materia de planeamiento, suspensión de derechos, etc. que, en una situación normal, no deberían salir de la esfera administrativa.

A lo largo del presente documento, se ha pretendido llevar a cabo una exposición ordenada de los principales hitos que han marcado el devenir de la ordenación territorial canaria hasta llegar al marco actual, y, en consecuencia, realizar un esfuerzo de reflexión sobre las posibles causas que lo han motivado (epígrafes II y III). De dicha reflexión se desprende una evidencia difícilmente rebatible: la profusión de leyes y normas sobrevenida a partir de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias¹² ha desembocado en una situación en la que se hace imposible el desarrollo sostenible de las actividades con incidencia territorial, de tal forma que en un alto porcentaje de casos, su implantación hoy por hoy pasa por un interminable camino entre normas y planes, cuando no deviene francamente en imposible.

Una vez identificadas las causas de las que se deriva la actual situación (por supuesto, sin que con ello se pretenda excluir otros factores que no se hayan recogido en el presente estudio) lo que se precisa para dar sentido a este documento es la elaboración de un conjunto de propuestas que van en la dirección de paliar o, en su caso, resolver, parte de la problemática existente (epígrafe IV).

¹² En dicha Ley, las Directrices de Ordenación pasan a tener rango de ley. A partir de aquí, el T.R.L.O.T.E.N.Ca. pierde su papel de Ley Marco del Territorio y del Medio Ambiente, y aparecen leyes paralelas, en particular, la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Desde ese momento se establece el régimen de sucesivas adaptaciones del planeamiento que llega inacabado hasta nuestros días.

A tal fin, se ha evitado caer en una dinámica de pronunciamientos vacuos ignorando la realidad legislativa actual, en la cual se encuadran determinados textos cuya naturaleza de Derecho básico impiden su hipotética desaparición.

En lugar de eso, lo que se ha pretendido es sugerir una serie de medidas que, de forma escalonadas a corto y medio plazo, con un espíritu posibilista y atendiendo a la legalidad vigente, contribuyeran a reconducir la situación en los puntos en los que dicha intervención podría ser más eficaz. Así, se plantean como medidas de rápida implantación:

- a) Por una parte, la posibilidad de expandir el marco de la tramitación del planeamiento de desarrollo y de las modificaciones y revisiones del planeamiento general, sin menoscabo de su seguridad jurídica y respetando su incidencia medioambiental, pero retornando al régimen competencial previsto en el T.R.L.O.T.E.N.Ca. y posibilitando que dicho planeamiento tenga la capacidad de alterar el modelo siempre y cuando se adapte a los instrumentos de orden superior (en especial, T.R.L.O.T.E.N.Ca. y Ley 19/2003 de Directrices). Esto conllevaría la posibilidad de destrabar un gran número de legítimas iniciativas que, hoy por hoy, no pueden llevarse a cabo con el actual marco jurídico vigente y que, sin embargo son acuciantes como paliativos de la situación socio económica que está sufriendo el país.
- b) Que, mediante acciones que son posibles a corto plazo, se apruebe el Reglamento de Planeamiento del T.R.L.O.T.E.N.Ca. (pendiente desde hace once años), se arbitren disposiciones clarificadoras respecto a la actividad turística, se suprima la caducidad del planeamiento, especialmente el municipal, a efectos de no añadir mayores dificultades al ya complejo proceso de adaptación de los planes, y se adopten otras medidas que se detallan en el anterior punto IV en el que se detallan las propuestas sugeridas.

A medio plazo, se considera imprescindible intentar volver al escenario al que dio lugar la aprobación del T.R.L.O.T.E.N.Ca., asumiendo la parte positiva u obligatoria de la legislación sobrevenida posteriormente, pero siempre en la idea de volver a un contexto de una Ley Marco, devolviendo a las Directrices de Ordenación su papel de Instrumento Básico de Planeamiento.

De esta forma se pretende contribuir a despejar la confusión creada por el actual marco legal y sus respectivas aplicaciones, sujetas, como era de esperar, a diversas interpretaciones, tanto por el funcionariado responsable como por las instancias jurisprudenciales en las cuales, con harta frecuencia, terminan los expedientes de los planes.