



# BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

## SUMARIO

### PROYECTOS DE LEY

#### ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

**8L/PL-0018** De armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales.

Del **Grupo Parlamentario Popular**.

Página 2

Del **Grupo Parlamentario Mixto**.

Página 4

### PROYECTO DE LEY

#### ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

**8L/PL-0018** *De armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales.*

*(Publicación: BOPC núm. 235, de 2/7/14.)*

#### **Presidencia**

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 8 de julio de 2014, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

#### 1.- PROYECTOS DE LEY

1.1.- De armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales: enmiendas a la totalidad.

#### Acuerdo:

Terminado el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad al proyecto de ley de referencia, a la vista de las presentadas, se acuerda admitir a trámite las enmiendas a la totalidad, de devolución, de los Grupos Parlamentarios Popular y Mixto.

De este acuerdo se dará traslado al Gobierno y a los autores de las enmiendas. Asimismo, se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento.

En ejecución de dicho acuerdo y en conformidad con lo previsto en el artículo 110 del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 8 de julio de 2014.- EL PRESIDENTE, Antonio A. Castro Cordobez.

## DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR

(Registro de entrada núm. 5.126, de 4/7/14.)

### A LA MESA DE LA CÁMARA

El Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo establecido en el artículo 143.4 del Reglamento de la Cámara, y dentro del plazo establecido para su formulación, presenta la siguiente enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales (8L/PL-0018).

### JUSTIFICACIÓN

El Gobierno de Canarias ha presentado ante el Parlamento de Canarias el Proyecto de Ley de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, aprobado por el Consejo de Gobierno el día 16 de abril de 2014.

El Gobierno considera que en el actual contexto de crisis económica y también con motivo de nuestra estructural dependencia de la actividad turística se debieran sentar las bases, a través de las modificaciones legales pertinentes, para el desarrollo de una política de simplificación que permita mayor rapidez en la toma de decisiones, mayor agilidad en la tramitación y en la resolución de determinados procedimientos administrativos en materias de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales y de medio ambiente.

Por ello resulta necesario incidir en la arquitectura del sistema de planeamiento territorial y medioambiental con el fin de eliminar rigideces y clarificar las competencias que corresponden a los tres niveles administrativos.

Estos son en síntesis los objetivos y las aspiraciones marcadas por el Gobierno en relación con la modificación legal que tratamos con este proyecto de ley.

Desde el Partido Popular se ha defendido siempre la necesidad de realizar una modificación legislativa para, efectivamente, proceder de una manera más sencilla y comprensible, más ágil, rápida y eficaz a la aprobación de los distintos instrumentos de ordenación y planificación del territorio y de los recursos naturales.

La complejidad y dificultad de nuestro sistema legal en materia territorial y ambiental no es un problema de ahora, de este periodo de crisis, sino que viene de atrás. El ejemplo más palmario son los años que tardan en aprobarse los planes generales de los municipios o los planes insulares de ordenación, herramientas claves para nuestro progreso y nuestro desarrollo desde el punto de vista económico y social.

Por ello, el Grupo Parlamentario Popular esperaba, con cierta expectativa, conocer los exactos términos con que se desarrollaba el texto del proyecto de ley para proceder a su estudio y ofrecer aportaciones que hubiesen podido enriquecer el mismo, teniendo en cuenta el interés mutuo, ello suponíamos, de proceder a unas reformas legales que fueren en el sentido antes mencionado.

Nuestra esperanza se tornó en decepción cuando conocimos el contenido del documento.

Este Proyecto de Ley de armonización y simplificación, ni armoniza ni simplifica. No cumple para nada las expectativas puestas en el proyecto. Se ha perdido una oportunidad magnífica para proceder, de verdad, a una profunda renovación de la Ley 1/2000, de Ordenación del Territorio de Canarias y de los Espacios Naturales de Canarias.

Si por armonizar se entiende poner en armonía o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin, este proyecto no armoniza nada. Y si por simplificar se entiende hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo, es evidente que tampoco cumple con su objetivo. Más bien al contrario.

El proyecto de ley complica aún más el ya difícil sistema legal de aprobación de las figuras de planeamiento territorial, urbanístico y medioambiental. Es esta una opinión manifestada no sólo por Grupo Popular de este Parlamento, sino que también participa de ella la Federación Canaria de Islas (Fecai), la Federación Canaria de Municipios (Fecam), el Consejo Económico y Social o el demoledor informe del Consejo Consultivo de Canarias. También instituciones representativas de la sociedad canaria, como CEOE-Tenerife o los colegios profesionales del sector opinan lo mismo. No hemos podido encontrar a ninguna entidad o colectivo, público o privado, que apoye el texto presentado por el Gobierno.

Como ejemplo, la CEOE-Tenerife manifiesta en sus conclusiones lo siguiente: *“este proyecto se aleja aún más del entorno que ofrece la situación legal actual y no resuelve ninguno de sus retos introduciendo instrumentos complejos, innecesarios y ajenos al objeto demandado”*.

O la posición del Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias que en un duro informe en el que analiza el texto del proyecto concluye, en resumen, que esta ley agravaría el problema actual pues aumentaría la inseguridad jurídica en todos los operadores, tanto públicos como privados, reclamando la retirada del proyecto de ley en los términos actuales.

Coincidiendo la mayoría de las instituciones y la sociedad canaria en la existencia de un problema en el desarrollo de la legislación territorial y ambiental de Canarias, el Gobierno no ha sabido, no ha podido o simplemente no ha querido oír al resto de las entidades públicas o privadas que le hubieran permitido acertar en la oferta de soluciones presentadas a través de este proyecto de ley.

Lo mínimo que se espera de un gobierno que se autodenomina “gobierno del diálogo”, es que dialogue. Al menos eso. Desafortunadamente, este proyecto de ley comienza su andadura parlamentaria con un nulo consenso entre las administraciones públicas implicadas.

El Gobierno de Canarias ha sido incapaz de llegar a algún tipo de acuerdo con los cabildos insulares o con los ayuntamientos canarios. Es más, este proyecto mantiene la tendencia iniciada con otras leyes anteriores de acaparar para sí funciones y competencias que de acuerdo con el sistema institucional canario debieran estar en manos de las corporaciones locales, bien cabildos insulares bien ayuntamientos. La Ley de renovación turística y este proyecto son dos ejemplos claros de la nula voluntad descentralizadora del Gobierno, frente a las tesis del Partido Popular que sí cree en la descentralización y manifiesta su voluntad de otorgar mayores responsabilidades a las islas y a los municipios.

La fotografía de los asientos de los presidentes de los cabildos insulares vacíos en la última Comisión General de Cabildos, celebrada el pasado día 16 de junio, es un ejemplo muy visual de la protesta de las corporaciones insulares y de la soledad de este Gobierno en este afán de ningunear a las instituciones más valoradas por los canarios.

Las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia por los cabildos insulares son contrarias a la norma propuesta. informes que reclaman mayor protagonismo en la gestión de su territorio, porque así lo dicen nuestras leyes y porque así lo dicta el sentido común y el principio de subsidiaridad en el que se basa, o se debe basar, el sistema político y administrativo de nuestra comunidad.

Merece detenerse en el informe del Consejo Consultivo de Canarias, pues hace una crítica generalizada al texto del proyecto.

Para empezar considera que este proyecto no responde al mandato armonizador y simplificador de la legislación básica del Estado (*Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*).

Entiende el Consultivo que se introducen novedades conceptuales sin asegurarse de su coherencia con las que permanecen vigentes, o utiliza una terminología que no permanece invariable en los distintos apartados y preceptos de la Ley, o no aborda la necesaria simplificación procedimental, y nada propone de la estandarización documental de algunos de los componentes de los planes, ni ofrece una armonización conceptual, ni tampoco hace frente a la tan necesaria racionalización de la tipología de los instrumentos de ordenación. El Consejo Consultivo tacha algunos artículos de inconstitucionales, especialmente los relativos a la acreditación de los profesionales y, finalmente, omite dar un informe favorable al texto presentado como suele hacer con la mayoría de los proyectos analizados.

A modo de resumen, el Grupo Popular formula a grandes rasgos las siguientes consideraciones que englobarían todos los problemas que tiene el texto del proyecto de ley:

1) Es necesario un texto que apueste de verdad por la descentralización administrativa en la gestión del territorio, otorgando mayor protagonismo a las corporaciones locales en la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dejando para el Gobierno la fijación de objetivos a través de las Directrices Generales. Es necesario resaltar en este punto lo manifestado por el Comité de Expertos creado por el Gobierno de Canarias para elaborar la propuesta de reforma de la Administraciones Públicas Canarias, en su apartado sexto de Propuestas sobre la administración competente para la aprobación de los distintos planes de ordenación sobre espacios naturales, territorio y urbanismo, con las que el Partido Popular está básicamente de acuerdo.

2) El texto del proyecto mantiene en su recorrido una técnica legislativa defectuosa, utilizando con mucha profusión los denominados conceptos jurídicos indeterminados, generando incertidumbre en el operador jurídico y otorgando mucha inseguridad a todo el proceso de tramitación de los instrumentos de ordenación, algo nefasto para los intereses generales.

3) El proyecto de ley establece, a nuestro juicio, una restricción absolutamente improcedente de acceso a la actividad profesional, al determinar la exigencia de la acreditación previa de los profesionales ante una comisión de acreditación dependiente del Gobierno de Canarias. Compartimos la generosa crítica del Consejo Consultivo en relación con este tema y desde luego no podemos apoyar esta exigencia que se convierte en la práctica en un régimen de autorización previa, contrario a lo establecido en la *Ley 17/2013, de 23 de noviembre, de libre Acceso a las Actividades de Servicio y su Ejercicio*, así como a la Directiva Europea 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior.

4) La figura de los sistemas territoriales ambientales, que aparte de una complejidad enorme en su futura aplicación, así manifestado por los profesionales del sector, se encuentran muy por debajo de las aspiraciones de los propietarios de suelo rústico e introducen en los asentamientos el conflicto de la equidistribución. Además, los sistemas territoriales ambientales ligados a los asentamientos rurales pueden llegar a convertirse en elementos que compliquen de modo notable la gestión del suelo rústico en función de “supuestas cargas excesivas” derivadas de la función social de la propiedad.

5) Se mantiene la discordancia entre el procedimiento de evaluación ambiental y el procedimiento de aprobación del documento de planificación en sí mismo, en un ejemplo claro de falta de armonización entre uno y otro. A nuestro juicio se debe ser más simple y directo, de forma que el encaje entre uno y otro no produzca dilaciones innecesarias y perjudiciales al interés general. Además se mantiene a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Cotmac) como único órgano de aprobación definitiva de las evaluaciones ambientales de los planes y programas, sin analizar que pudieran existir órganos descentralizados con capacidad legal que pudieran llevarlos a cabo.

Como conclusión final, el proyecto de ley no cumple con las expectativas del sector; no resuelve los principales problemas de la gestión del territorio en Canarias; no descentraliza funciones en las corporaciones locales; no simplifica la tramitación ni las figuras de planeamiento ni armoniza las distintas fases del procedimiento en la que se ve inmersa la aprobación de un plan.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario Popular solicita la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales.

En el Parlamento de Canarias, a 4 de julio de 2014.- LA PORTAVOZ, M.<sup>a</sup> Australia Navarro de Paz.

## DEL GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

(Registro de entrada núm. 5.129, de 4/7/14.)

### A LA MESA DE LA CÁMARA

El Grupo Parlamentario Mixto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 126 y concordantes del Reglamento del Parlamento presenta la siguiente enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales (8L/PL-0018).

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### **Consideraciones de carácter general.**

##### **1.- Una ley sin consenso.**

Una vez más el Gobierno de Canarias presenta una importante ley que modifica sustancialmente la legislación sobre el territorio sin ningún tipo de consenso. Han rechazado este proyecto de ley (PL) la Federación Canaria de Islas (Fecai), boicoteando los siete presidentes de los cabildos la asistencia a la preceptiva reunión de la Comisión General de Cabildos del Parlamento de Canarias, celebrada el 16 de junio, en el trámite inicial de este PL; ha emitido informe negativo sobre el mismo el presidente de la Federación Canaria de Municipios (Fecam) en un escrito del 9 de abril de 2014, dirigido al presidente del Gobierno; ha pedido su retirada el Colegio de Arquitectos de Canarias, la han rechazado los colectivos ecologistas cuyas alegaciones al anteproyecto de ley, así como las de otras instituciones y asociaciones profesionales, no se han tenido en cuenta, etc.

Nos consta que ni siquiera en su elaboración se ha contado con los técnicos de la propia consejería de política territorial (pues se ha externalizado su elaboración a un despacho privado) y mucho menos han tenido nada que ver en ella los técnicos del departamento de Sostenibilidad (que está residenciados en otra consejería) y a los que en puridad les correspondería más de la mitad de las determinaciones de este PL. Es más no conocemos ningún organismo que apoye este proyecto de ley. Sólo algunas declaraciones genéricas de algunas organizaciones empresariales a favor de agilizar y simplificar la tramitación de planes y proyectos pero que no apoyan explícitamente el contenido de este PL, porque creemos además que lo desconocen.

Este Ejecutivo (CC y PSOE) sigue la senda del Gobierno de la anterior legislatura (CC y PP), también presidido por Paulino Rivero, de acabar con el tradicional consenso con el se habían elaborado las leyes de ordenación del territorio y del turismo. La aprobación de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, fue la primera ley sobre el territorio que se aprobó sin consenso (con la oposición entonces del PSOE), al que han seguido en esta legislatura la aprobación de la Ley 2/2013 de Renovación y Modernización turística de Canarias (con el apoyo del PSOE) y ahora se trae al Parlamento también sin consenso este PL.

Sería deseable el restablecimiento del procedimiento del consenso en materia del territorio que permitió la aprobación unánime por el Parlamento de Canarias de la Ley de Espacios Naturales en 1994, la Ley de Ordenación del Territorio en 1999 y la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo en el año 2003.

##### **2.- Una ley que ni armoniza ni simplifica.**

El objeto del PL, proclamado en su propia denominación y declarado en la exposición de motivos, lo compartimos. No es otro que “simplificar y armonizar la formulación y la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento territorial, ambiental y urbanístico”.

Lo que sucede es que la concreción de este objetivo en el PL es totalmente fallido. Esa es la opinión del Dictamen 82/2014 del Consejo Consultivo de Canarias, que a través de sus 94 páginas critica de forma argumentada y, en nuestra opinión, demoledora este proyecto de ley. Se trata de un extenso y prolijo informe que ha emitido este organismo consultivo del Gobierno, por unanimidad de sus siete miembros, y que bien podemos considerar una verdadera enmienda a la totalidad al proyecto de ley que está en trámite.

En palabras del Consultivo: “El PL que se dictamina no responde a este mandato armonizador y simplificador de la legislación básica. Así, introduce novedades conceptuales sin asegurarse de su coherencia con los que permanecen vigentes, o utiliza una terminología que no permanece invariable en los distintos apartados y preceptos de la misma ley, o no aborda la necesaria simplificación procedimental, nada propone en la estandarización documental de algunos de los componentes de los planes, ni ofrece una armonización conceptual, ni tampoco hace frente a la tan necesaria racionalización de la tipología de instrumentos de ordenación” (página 17 del dictamen).

Añadiendo respecto a que no se logra objetivo simplificador alguno: “Finalmente, junto a los preceptos del PL que introduce modificaciones en varias leyes preexistentes, se genera un cuerpo legislativo autónomo, que eleva a siete el número de leyes que regulan la ordenación territorial, ambiental, turística y urbanística de Canarias” (página 18 del dictamen).

Abundando en el resultado fallido del PL respecto a sus objetivos pretendidos, en este caso sobre la armonización, el Consultivo señala: “El PL introduce modificaciones en concretos preceptos de una ley vigente (sobre todo en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, en adelante Trlotenc), sin también derogar otros concordantes con ello, generando antinomias dentro del mismo cuerpo legislativo. Esta práctica poco atenta afecta sin duda a la seguridad jurídica, y debería evitarse,

resultando necesario realizar las modificaciones o derogaciones que procedan en la totalidad de la ley. Acaso esta cautela resulta especialmente exigible en una ley que se rubrica como de armonización” (página 20).

### **3.- Reparos a la constitucionalidad de este proyecto de ley.**

No podemos dejar de señalar que el Dictamen 82/2014 del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por unanimidad de sus siete componentes, además de poner de relieve opiniones muy críticas sobre el contenido del PL, establece que incurren en inconstitucionalidad numerosos artículos, al afectar a principios constitucionales o competencias estatales exclusivas, que sin embargo al Gobierno no le ha parecido conveniente modificar. Son los siguientes:

3.1.- Evaluación ambiental estratégica de planes y programas con efectos territoriales y urbanísticos y evaluación ambiental de proyectos (Título II del PL).

El Consultivo advierte que el PL reitera en numerosos artículos los contenidos en la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, de carácter básico, lo que no sólo no es necesario, por hallarse ya regulado en la propia ley básica, sino que, además, constituye una incorrecta técnica normativa. Para luego añadir “ello se agrava por el hecho de no hacerse de forma literal la incorporación del texto de la ley en la mayoría de las ocasiones, lo que constituye una extralimitación competencial que podría conllevar la inconstitucionalidad de la norma autonómica cuando altera el contenido de los preceptos básicos” (página 19 y 20 del dictamen).

Esta advertencia la reitera en el apartado 9 del dictamen en las consideraciones referidas al Título II del PL (páginas 57-66).

3.2.- Equipos redactores de instrumentos de ordenación (artículo 12 del PL).

El artículo 12 añade un nuevo artículo 43 bis al Trlotenc, que impone la intervención de un equipo redactor en la aprobación, reforma o modificación de los instrumentos de ordenación cuando la administración competente no lo encomienda a sus propios servicios técnicos.

El dictamen del Consultivo le dedica 18 páginas (de la 37 a la 55) a este artículo, haciendo 14 considerandos diferentes, criticando esta novedad en la tramitación del planeamiento. Aunque más adelante nos extenderemos más en este artículo baste ahora señalar que sobre los aspectos contractuales con estos equipos el Consultivo señala: “Por esta razón esta regulación del artículo 43 bis Trlotenc invade la competencia exclusiva estatal sobre derecho civil y mercantil, y resulta por tanto inconstitucional” (página 38).

3.3.- Sanciones y demoliciones (artículos 53 y 60 del PL).

El Consultivo vierte una serie de opiniones críticas sobre estos artículos del PL referidas a la bonificación del coste de la demolición y la cuantía de las sanciones como contrarios a la seguridad jurídica y el derecho constitucional a la igualdad (páginas 71 a 77 del dictamen).

Más en concreto, y referido al artículo 53 (cumplimiento forzoso) advierte: “Las infracciones a esta legislación (urbanística y de protección del medio ambiente) son por consiguiente lesiones a esos fines constitucionales. Una ley que pretendiere poner en mejor situación a una categoría de infractores de esa legislación frente a otros no perseguirá por tanto una finalidad constitucionalmente legítima, por lo que ese diferente trato normativo no es razonable y por ende contradice la exigencia de igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución” (página 73).

3.4.- Entes instrumentales de la Comunidad Autónoma especializados en ordenación urbanística, territorial y ambiental (disposición adicional novena del PL).

Esta disposición adicional pretende que las empresas públicas especializadas en ordenación territorial (por ejemplo Gesplan) que realicen trabajos para las administraciones promotoras de planeamiento, tengan la consideración de medios técnicos y jurídicos propios de dichas administraciones.

El Consultivo establece que esta disposición se debe reparar y lo argumenta con extensión en las páginas 77 a la 87 de su dictamen, concluyendo lo siguiente: “Si determinados contratos de servicios en materia de ordenación del territorio y el urbanismo, que requieran las administraciones locales canarias, pueden eludir los sistemas de selección del contratista y el resto de la normativa contractual pública al amparo de esa disposición adicional novena, posibles concursantes y futuros adjudicatarios podrían verse burlados en su derecho a concurrir a la licitación. Por todo ello, esta disposición adicional se considera contraria a la legislación comunitaria y estatal básica en materia de contratación pública y la estatal básica de régimen local” (página 87 de dictamen).

### **Consideraciones específicas.**

#### **4.- Sobre la modificación del sistema de planeamiento.**

El artículo 1 del PL pretende modificar el artículo 9 del Trlotenc, definidor del sistema de planeamiento de Canarias. Los cambios propuestos consisten, en primer lugar, en suprimir el principio de la planificación previa (9.1 Trlotenc) como requisito indispensable de toda intervención en el territorio. En correspondencia con esta exclusión, se deroga expresamente la Directriz de Ordenación General 86.1 (a través de la disposición derogatoria única 3 del PL) que establece que “la construcción de cualquier infraestructura requerirá su previsión expresa en el planeamiento territorial o, en su defecto, en el urbanístico”.

Compartimos la opinión del Consultivo cuando comenta “el abandono del principio de preceptiva planificación previa parece apuntar a un cambio de modelo, que daría entrada al urbanismo de proyecto en perjuicio del urbanismo de plan” (página 22 del dictamen). Concluyendo de forma taxativa respecto a este artículo: “En esta materia la redacción propuesta no puede ser asumida. El principio de la planificación previa constituye uno de los principales ejes vertebradores del Derecho urbanístico” (página 22).

En el contexto de un pretendido afán de “agilizar y simplificar” se ha ido consolidando una orientación recentralizadora en el Gobierno de Canarias al darle a éste cada vez más competencias en las determinaciones territoriales y por otro,

y complementario con ello, una voluntad de poder imponer en el territorio decisiones sin estar determinadas por el planeamiento vigente.

Este proceso se inició con la *Ley 6/2009 de Medidas Urgentes en materia de ordenación del territorio y para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo* que permitía instalar en determinadas categorías de suelo rústico infraestructuras (redes eléctricas, hidráulicas y de comunicaciones, plantas de generación de energía, etc) o dotaciones educativas, sanitarias o sociosanitarias (artículo 4 de esa ley); habilitar al Gobierno para declarar de “interés general” e implantar actuaciones de urbanización de suelo industrial o instalar directamente actividades industriales o estaciones de servicio en las vías de comunicación implantadas en suelo rústico (artículo 6); o autorizar al Ejecutivo para aprobar un Plan Territorial Especial de Singular Interés Industrial que prevalecería sobre el planeamiento urbanístico vigente (artículo 8); y habilitar al Gobierno para aprobar y ejecutar lo que fue la primera versión de los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad turística (artículo 15). La opinión negativa que estos preceptos le merecían es lo que llevó al grupo parlamentario del PSOE, entonces en la oposición, a registrar el 24 de noviembre de 2008, una enmienda a la totalidad de lo que luego sería la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes.

Esta primera versión de los Planes de Modernización Turística luego se convertirían, con muchas más atribuciones, en la estrella de la *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Modernización y Renovación Turística*. Ya el Consejo Consultivo de Canarias señaló sobre estos Planes de Modernización, en su Dictamen 466/2012 sobre el PL que dio origen al vigente texto de la Ley 2/2013, lo siguiente “por su contenido y régimen jurídico, los Planes de Modernización Turística parecen ser figuras mixtas, situadas entre la de instrumento de ordenación y la del plan sectorial, expresivos de un intento de ir sustituyendo el urbanismo de plan por el de proyecto”.

El proyecto de Ley de Armonización y Simplificación que hoy enmendamos es un paso más en esa dirección de recentralizar en el Gobierno más capacidad de decisión discrecional para imponer en el territorio, sin necesidad de planificación previa, las instalaciones y actividades que se deseen. Lo que el Consejo Consultivo de Canarias denomina atinadamente “urbanismo de proyecto”. Esta nueva orientación llega a su culmen, por ahora, con el *Anteproyecto de Ley sobre Tramitación preferente de inversiones estratégicas para Canarias*, que tiene por objeto “agilizar la tramitación en las administraciones canarias de los expedientes relacionados con iniciativas y proyectos de inversión que sean declarados de interés estratégico por parte del Gobierno de Canarias”. Esta declaración de “interés estratégico” de proyectos e iniciativas empresariales estrictamente privados conllevará la tramitación preferente y urgente de los mismos ante cualquier administración pública canaria y se reducirán a la mitad los plazos para la aprobación del planeamiento urbanístico y de los procedimientos medioambientales que fueran precisos. Con esta norma es el Gobierno el que da preferencia a unos proyectos empresariales privados sobre otros elevando a la categoría de ley la absoluta arbitrariedad del Ejecutivo. Caricaturizando un poco lo podemos resumir así: “a los amigos del Gobierno camino preferente y a los otros le aplicamos la legislación vigente”.

Por otro lado, el artículo 1 del PL no menciona, y puede por ello interpretarse que excluye del sistema de planeamiento, los instrumentos que desarrollan la planificación de las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio (los llamados planes sectoriales). Los planes territoriales especiales constituyen, dentro del actual sistema canario de planeamiento, el instrumento esencial para el desarrollo de las políticas sectoriales con efectos territoriales. De la redacción del artículo 5 del PL parece desprenderse que las grandes infraestructuras insulares habrán de ser definidas por el plan insular tan pormenorizadamente como para legitimar su directa implantación mediante proyectos de ejecución de obras. Parece evidente que un plan insular difícilmente puede realizar esta función por su objeto, ámbito y escala. Nos sigue pareciendo imprescindible que las grandes infraestructuras (de transporte, de producción energética, de abastecimiento de agua, de residuos, etc) precisen de un instrumento de ordenación territorial para el análisis de los efectos que sus diferentes alternativas pueden producir sobre el territorio y la evaluación de sus efectos ambientales. Sobre este asunto pide aclaraciones el dictamen del Consultivo en sus páginas 24 y 25.

También queremos destacar, en el marco de los cambios propuestos en el sistema de planeamiento, la obligatoriedad establecida por el proyecto de ley para los planes territoriales parciales y especiales (artículos 3, 7 y disposición final segunda del PL) de desarrollar la ordenación pormenorizada de todo su ámbito, que puede, en algunos casos, complicar enormemente su redacción y tramitación, hasta hacerlos inviables.

Además, compartimos la preocupación manifestada por el Consejo Consultivo para que defina en qué consiste “la ordenación pormenorizada”, hasta ahora atribuida en exclusiva al planeamiento municipal. De hecho el artículo 7.3 del PL establece la prevalencia de un plan territorial especial sobre las previsiones y determinaciones urbanísticas de los instrumentos de planeamiento municipal. Se pregunta el Consejo Consultivo: ¿Quiere el PL extender la fijación de la ordenación pormenorizada a los Planes Territoriales, de tal manera que desde ellos pueda procederse a la ejecución sin necesidad de pasar por el planeamiento urbanístico? (página 28 del dictamen).

En nuestra opinión en este asunto debe incluirse alguna medida o trámite de salvaguarda de la competencia municipal en materia de ordenación urbanística.

##### **5.- Sobre los equipos redactores de instrumentos de ordenación.**

Ya hemos señalado anteriormente la extensa y devastadora crítica jurídica que el Consejo Consultivo hace a este artículo 12 del PL “equipos redactores de instrumentos de ordenación” al que le dedica 18 páginas de su dictamen, haciendo 14 considerandos diferentes sobre la legalidad de esta novedad en la tramitación del planeamiento.

El artículo 12 impone la intervención de un equipo redactor en la aprobación, reforma o modificación de los instrumentos de ordenación cuando la administración competente no lo encomienda a sus propios servicios técnicos.

Parece que el PL quiere confiar la resolución del grave problema de dilación y paralización del planeamiento que viven las islas, a la externalización de la totalidad de la tramitación a un equipo redactor “debidamente acreditado”. El encargo a los equipos externos incluye no sólo la elaboración, seguimiento y coordinación de los trabajos de redacción, sino la organización de los trámites públicos, la solicitud de informes sectoriales, la contestación de sugerencias y alegaciones y la difusión de los documentos, tareas en las que vendría a sustituir a las administraciones formulantes.

Esta novación se extiende incluso a los documentos actualmente en redacción y a los equipos actualmente contratados, de acuerdo con la disposición transitoria octava que supone una aplicación retroactiva de la ley y puede abocar a una paralización judicial del planeamiento en redacción, además de comportar serias consecuencias económicas indemnizatorias.

Tal como señala el dictamen del Consultivo en relación al ejercicio por el equipo redactor de funciones públicas: “De la Constitución y de la legislación básica que se ha expuesto resulta que la potestad de ordenación territorial y urbanística es una potestad pública indeclinable y que su ejercicio comprende instrumentar la participación pública en la elaboración de los instrumentos de planeamientos, contestar motivadamente las alegaciones de los ciudadanos, realizar la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento (...) y recabar los informes preceptivos de otras administraciones” (páginas 52 y 53 del dictamen).

Por esta razón, según el Consultivo, son reparables los artículos 6, 7 y 10 del PL que atribuyen al contratista redactor del plan las facultades de ponderar los intereses y aportaciones formulados en el periodo de información ciudadana y en periodo de información pública y, por ende, de dar respuesta motivada a estas alegaciones. Abundando posteriormente: “todas estas son funciones inherentes a la potestad pública de ordenación que no pueden ser privatizadas mediante su atribución a un contratista (...) Son funciones de contenido político, porque es decidir sobre lo conveniente para la comunidad y que por tanto corresponde realizarlas a los representantes de ésta según los artículos 140 y 141 de la Constitución” (páginas 53 y 54 del dictamen).

Para no extendernos más sobre la dudosa legalidad de esta propuesta del PL recordar que sobre los aspectos contractuales con estos equipos el Consultivo afirma: “Por esta razón esta regulación del artículo 43 bis Trlotenc invade la competencia exclusiva estatal sobre derecho civil y mercantil, y resulta por tanto inconstitucional” (página 38 del dictamen).

Creemos que este asunto tiene suficiente enjundia para que deba ser reconsiderado en profundidad por el Ejecutivo.

#### **6.- Sobre los sistemas territoriales ambientales vinculados a asentamiento rurales (artículo 15 del PL).**

La exposición de motivos del PL califica a los sistemas territoriales ambientales (STA) de “ambiciosa innovación conceptual del Derecho urbanístico”. Los sistemas territoriales ambientales son ámbitos de suelo rústico que pretenden asimilarse a los sistemas generales urbanísticos. La diferencia sustantiva es que los propietarios de sistemas generales son expropiados o compensados por la pérdida de su propiedad, que pasa a dominio público para destinarla a uso igualmente público; sin embargo, los propietarios de los STA conservan la propiedad de los mismos y solo se comprometen a mantener el sistema tradicional de producción agraria y respetar unas reglas de uso y construcción (art. 15.3) que son prácticamente las mismas que el artículo 62.2 del texto refundido canario exige a la totalidad de los terrenos clasificados como suelo rústico. Por el hecho de encontrarse dentro de los límites de un asentamiento rural o contiguo al mismo, los propietarios pasan a tener derecho a un aprovechamiento edificatorio. La vigente legislación estatal y autonómica limita los derechos de la propiedad rural a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agraria de los terrenos, conforme a su naturaleza, y encomiendan a la ordenación la legitimación de cualquier obra o actividad que exceda de lo anterior.

El reconocimiento de un derecho edificatorio vinculado a un terreno rústico no destinado a un uso que permita un aprovechamiento edificatorio privado, como los sistemas territoriales ambientales, permite reclamar igual derecho a cualquier propietario de suelo rústico, rompiendo la lógica del régimen jurídico establecido para dicha clase de suelo, que no admite “aprovechamientos urbanísticos”.

Como señala el Consejo Consultivo “ha de reseñarse que estos STA sólo podrán establecerse en el interior del suelo categorizado como de asentamiento rural, o colindante con él. No cabe su ubicación junto al suelo urbano, o el urbanizable o el rústico de asentamiento agrícola. Si la compensación de las cargas sobre el suelo fuera la razón de ser del diseño jurídico de los STA carecería de sentido esta colindancia. Nada explica el PL por qué los propietarios de estos suelos son más merecedores de participar de la equidistribución de aquellos otros propietarios de suelo rústico enclavados en Espacios Naturales Protegidos” (página 56 del dictamen).

Por otro lado, muchas de las instituciones y técnicos que han formulado alegaciones a este PL señalan la complejidad y dificultades técnicas de aplicar la equidistribución sobre suelos rústicos. Es la opinión que manifiestan los Cabildos de Tenerife y de Gran Canaria en las consideraciones que presentaron en abril de 2012 a este PL, en el periodo de información pública.

El escrito del Cabildo de Tenerife tras analizar los STA concluía: “Por estos motivos, y sin perjuicio de entender muy loable el objetivo de proteger el medio rural y particularmente el suelo protegido, no parece adecuado adoptar este tipo de soluciones por su evidente inaplicabilidad” (página 8).

Por su parte, el informe del Cabildo de Gran Canaria señalaba “es importante advertir que la problemática que se pretende abordar es, en la práctica, muy compleja, es decir, comprende multitud de situaciones diferentes en su origen y evolución que no pueden ser reducidas en su totalidad al tamiz simplificador de una ley que las iguala no ya desde el punto de vista del marco jurídico de referencia, sino desde los criterios para su tratamiento urbanístico” (página 16).

Si la gestión urbanística es la gran asignatura pendiente del urbanismo canario, y se limita a los suelos clasificados como urbanizables y urbanos no consolidados, resulta difícil imaginar la dimensión que puede alcanzar esa incapacidad o dificultad gestora si se amplía su ámbito de actuación a los sistemas territoriales ambientales en asentamientos rurales.

### **7.- Sobre la clasificación de más suelo para uso turístico (disposición adicional octava).**

El artículo 12 de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes prohibía la clasificación de más suelo para uso turístico en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife durante el quinquenio 2008-2012. Ahora, la disposición adicional octava del PL permite la clasificación y categorización de nuevo suelo con destino la actividad turística alojativa en las cuatro islas turísticas, en flagrante contradicción con la Directriz de Ordenación del Turismo 7.2.a), que prohíbe cualquier nueva clasificación de suelo con destino turístico.

Frente a la reiterada afirmación oficial de un desarrollo sin consumo de suelo, esta disposición adicional establece un procedimiento para clasificar nuevos suelos para actividades turísticas, suelos que tuvieran un destino diferente, a solicitud del ayuntamiento afectado, con informe insular, la eventual emisión de una comunicación gubernamental y de una resolución parlamentaria y sin otro límite que la capacidad de carga establecida por el planeamiento insular. La complejidad e indeterminación del procedimiento, de nuevo opuestas a los criterios de simplificación y armonización que dicen conducir el PL, no evita que de hecho se vuelva a abrir el consumo de nuevo suelo para actividades alojativas en las cuatro islas turísticas.

La introducción de una resolución parlamentaria, que parece pretender una garantía adicional, acaso obedezca a la mala conciencia que genera esta nueva disposición al obligar a que sea el Parlamento quien legitime una decisión de carácter ejecutivo que vendrá tomada de antemano.

También nos parece inconveniente la disposición adicional segunda del PL, que modifica el artículo 67.4 del texto refundido, que restringía los Proyectos de Actuación Territorial turísticos al suelo rústico de protección territorial, permitiéndolos ahora también en el suelo rústico de protección agraria. De paso, se suprime la limitación que establecía el artículo modificado del texto refundido en el sentido de que la capacidad alojativa se adecúe a la capacidad de uso de las instalaciones turísticas a implantar.

#### **Consideración final.**

### **8.- Sobre el procedimiento de modificación de la legislación territorial y ambiental.**

Todo instrumento de planeamiento tiene necesidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes o al fallo de sus propias previsiones, mediante la revisión de sus determinaciones. No somos inmovilistas. Los instrumentos de ordenación ni son perfectos ni pueden ser válidos al margen de la evolución de las circunstancias ambientales, sociales y económicas. Pero las modificaciones propuestas deben hacerse sin romper la unidad normativa lograda con el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, y con las Directrices de Ordenación General y del Turismo, aprobadas por la ley 19/2003. Todos estos textos legislativos fueron aprobados por unanimidad. El proyecto de ley rompe este principio unitario, al regular directamente cuestiones territoriales desde una ley externa al texto refundido, repitiendo el error de la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes, entre otras.

La disparidad de contenidos y la regulación diferente aumentarán la dispersión e incoherencia que sufre actualmente la normativa territorial y ambiental, supondrán una complicación adicional, contraria al objetivo de simplificación y a la seguridad jurídica, como hemos manifestado a lo largo de esta enmienda.

El artículo 2.2 del texto refundido establece como objetivo primero de la actividad de ordenación la consecución de un desarrollo sostenible. En aplicación de este objetivo las Directrices de Ordenación General pretenden articular un modelo territorial sostenible basado, entre otros, en el equilibrio, la accesibilidad, la disponibilidad de recursos y la eficiencia territorial, es decir, la contención del consumo de suelo y la preservación de los suelos con valores naturales o económicos.

Los sucesivos gobiernos de la última década han manifestado una dejación total en la aplicación de las determinaciones contenidas en las Directrices, al margen de las continuas y vacías declaraciones verbales por la sostenibilidad del territorio. Especialmente desde 2009 se aprueban leyes territoriales que establecen modificaciones y derogaciones introducidas anárquica y heterogéneamente en el cuerpo del texto refundido y en la Ley de Directrices. Incumpliendo además el mandato legal de revisión de las mismas, que señalaba mayo de 2008 como límite máximo para la revisión de las Directrices de Turismo y mayo de 2013 para las Directrices de Ordenación General.

En este sentido, el propio proyecto de ley hace una auténtica revisión de las Directrices de Ordenación General, al derogar total o parcialmente 9 de ellas (disposición derogatoria única), modificar la redacción de una más (disposición adicional quinta) y el carácter de otras 22 (disposición adicional sexta), que se suman a las 9 modificaciones realizadas por leyes anteriores. Pero la revisión que realiza de hecho el proyecto de ley prescinde totalmente del procedimiento legal vigente.

Por ello creemos que este proyecto de ley debe ser retirado y formularse los siguientes documentos: una Ley de evaluación ambiental; un Texto Refundido revisado y la revisión de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo, cumpliendo el mandato legal que se viene demorando desde 2013 y 2008, respectivamente.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario Mixto presenta esta enmienda a la totalidad con solicitud de devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los recursos naturales.

En Canarias, a 4 de julio de 2014.- EL PORTAVOZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, Román Rodríguez Rodríguez.



Parlamento de Canarias