

LA SIMPLIFICACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO: ¿ES POSIBLE?

Ángel Lobo Rodrigo*
Universidad de La Laguna

RESUMEN

La simplificación del sistema de planeamiento de las Islas Canarias, tanto en cuanto a la tramitación y aprobación de los planes como en cuanto a su contenido y la coordinación de los distintos tipos de planes entre sí para evitar solapamientos innecesarios, es uno de los grandes retos que se plantean en el presente estudio.

PALABRAS CLAVE: planeamiento, simplificación, ordenación del territorio, urbanismo.

ABSTRACT

«Simplification of the planning system: ¿is it possible?». Simplification of the planning system in the Canary Islands, both in terms of developing and approval of plans and in terms of content and coordination among different types of plans in order to avoid unnecessary overlaps, is one of the major challenges underlined on this research.

KEYWORDS: planning, simplification, regional planning.

I. INTRODUCCIÓN

La tarea de abordar una cuestión tan complicada como la simplificación del planeamiento merece, de antemano, una explicación sobre la sistemática a seguir a la hora de afrontar esta cuestión. El artículo se dividirá en tres grandes bloques.

El primero trata sobre las posibilidades de simplificación del actual sistema de planeamiento. El Consejo Económico y Social resalta en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales que «la progresiva complejidad de nuestra ordenación territorial, de los recursos naturales y urbanística se ha convertido en ocasiones en freno y no en impulsor de un desarrollo socioeconómico más sostenible en las islas. Resultado final al que tampoco son ajenas las limitaciones e ineficiencias de la trama institucional, en exceso burocratizada, con importantes carencias desde el punto de vista de la necesaria coordinación y cooperación interadministrativa, o desde el del ejercicio de las funciones de tutela y vigilancia. Ocurre que estos excesos e ineficiencias acaban, finalmente, por desvirtuar el conjunto del



sistema restándole capacidad para una eficaz protección del territorio y del medio ambiente»¹. Por tanto, existe una percepción de que el sistema de planeamiento de Canarias, ideado por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación de Territorio de Canarias, y que figura en el actual Decreto Legislativo 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, no ha sido un edificio eficiente y que merecía una reforma urgente.

En segundo lugar, se abordarán las medidas a adoptar en cuanto a la tramitación de los diferentes planes para conseguir procedimientos de formulación y aprobación más sencillos con el horizonte de un sistema de planeamiento más flexible y adaptado a la realidad.

Por último, estudiaremos un fenómeno resultante de la complejidad de nuestro sistema de planeamiento como es el de la necesidad de adaptación del planeamiento inferior tras la aprobación de un plan jerárquicamente superior.

Para este recorrido utilizaremos como hilo conductor la tramitación del Proyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, que ha sido aprobado recientemente como Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales². Esta Ley, llamada a sentar las bases definitivas del sistema de planeamiento de Canarias, ya ha sufrido una serie de modificaciones por parte de la Ley 9/2015, de 27 de abril, de Renovación y Modernización Turística de Canarias³.

II. LA SIMPLIFICACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE PLANEAMIENTO

1. INTRODUCCIÓN

Nuestro actual sistema de planeamiento⁴ consta de un total de más de una decena de diferentes instrumentos de ordenación, todo ello sin contar algunos que formalmente no son planes pero que se encuentran insertados en los capítulos II (Ordenación de los recursos naturales y del territorio) y III (Ordenación urbanística)

* Contratado doctor de Derecho Administrativo.

¹ Dictamen 4/2012 del Consejo Económico y Social solicitado por el presidente del Gobierno con fecha 20 de marzo de 2012 por el procedimiento ordinario.

² La Ley fue publicada en el *BOIC* núm. 2 de 05 de enero de 2015.

³ Concretamente el art. 3: modifica la disposición transitoria octava, la disposición adicional 10, que añade un apartado 3 al art. 20; la disposición adicional 12, que modifica el art. 23 apartado 3, y la disposición adicional 11, que modifica el art. 21 apartado 1, todos ellos referidos a la evaluación ambiental estratégica.

⁴ *Vid.* LOBO RODRIGO, A.: «Los instrumentos de planeamiento» en VILLAR ROJAS, F.J. (director): *Derecho Urbanístico de Canarias*, Aranzadi, 2010, y FAJARDO SPÍNOLA, L.: *Sistema de Planeamiento de Canarias*, Montecorvo, Madrid, 2006.

del Título I, dedicado al gobierno del territorio, como son los proyectos de urbanización o de ejecución de los sistemas generales, o las ordenanzas de edificación y urbanización.

Los mencionados planes se encuentran integrados en unos bloques que a su vez sirven para establecer su jerarquía y competencias unos frente a otros.

En primer lugar nos encontramos con los instrumentos de ordenación general de los recursos y del territorio, estos son, las Directrices de Ordenación⁵ y los Planes Insulares de Ordenación⁶, planes techo de nuestro sistema que tienen un contenido eminentemente de ordenación del territorio y de los recursos naturales, aunque los Planes Insulares de Ordenación también pueden contener determinaciones de tipo urbanístico⁷.

En un segundo bloque se encuentran los instrumentos de ordenación de los Espacios Naturales Protegidos, por lo que es evidente que el legislador antepone la ordenación de dichos espacios a la ordenación del territorio. Aquí se situarían los Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales, Naturales y Rurales, los Planes Directores de Reservas Naturales, los Planes Especiales de los Paisajes Protegidos y las Normas de Conservación de Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico⁸.

Un tercer bloque lo constituirían los instrumentos de ordenación territorial, llamados a ordenar las grandes infraestructuras y sectores económicos con incidencia territorial, como son los Planes Territoriales Parciales o Especiales y los Proyectos de Actuación Territorial de Gran Trascendencia Territorial o Estratégica⁹.

⁵ Su régimen jurídico se encuentra en los artículos 15 y 16 del Texto Refundido canario, este último modificado por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 6/2001, y en el Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación, en lo que no contradiga la citada Ley y el 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, especialmente los arts. 61 y 62.

⁶ Su régimen jurídico lo encontramos en los artículos 17 a 20 del Texto Refundido canario y el 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, especialmente los arts. 63 a 66.

⁷ En este sentido, el art. 19 del Texto Refundido canario, al describir el contenido facultativo de los Planes Insulares de Ordenación, dispone que podrán «establecer las áreas aptas para implantar actividades relevantes para el desarrollo social y económico insular y autonómico, dentro de las cuales el planeamiento general delimitará los sectores de suelo urbanizable estratégico», «reclasificar como suelo rústico los terrenos que tengan la clasificación de suelo urbanizable cuando así lo exija el desarrollo sostenible de los recursos naturales o el modelo territorial» y «atribuir nueva categoría al suelo rústico clasificado por un instrumento de planeamiento en vigor».

⁸ Su régimen jurídico lo encontramos, fundamentalmente, en los artículos 21, 22, apartados 1 a), 2, y 3 del artículo 24, 48, 240 a 247, Disposición Adicional Segunda y Disposición Transitoria Quinta del Texto Refundido canario y el 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, especialmente el artículo 67.

⁹ El régimen jurídico de los Planes Territoriales Parciales lo encontramos en los apartados 1 a), 2 y 4 del artículo 23 y apartados 1 b), 2 y 5 del artículo 24 del Texto Refundido canario. Los Planes Territoriales Especiales se encuentran regulados en los apartados 1 b), 3, 4, 5 del artículo 23 y apartados 1 c), 2 y 4 del artículo 24 del Texto Refundido canario. En cuanto a los Proyectos de



Por último, el cuarto bloque está integrado por los instrumentos de ordenación urbanística. Las denominadas Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico no son planes en sentido estricto, sino normas urbanísticas en abstracto, las primeras, y recomendaciones, las segundas. Los instrumentos del planeamiento urbanístico clásicos serían los Planes Generales de Ordenación¹⁰, los Planes Parciales de Ordenación¹¹ y los Planes Especiales de Ordenación¹².

Por tanto, podemos concluir diciendo que el sistema de planeamiento de Canarias descansa sobre unos bloques conformados por los grandes temas de la ordenación del suelo: la ordenación de los recursos naturales, la ordenación del territorio y la ordenación urbanística, que sirven de base para la aplicación de los principios de jerarquía y competencia entre los distintos bloques mencionados y dentro de cada bloque.

La Ley 14/2014 de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales realiza varios intentos de simplificación del sistema de planeamiento, con resultados que podemos calificar de desiguales.

En este sentido, debemos resaltar el esfuerzo de simplificar la sistematización del planeamiento canario, estableciendo, en su art. 1, una modificación en profundidad del art. 9 del Decreto Legislativo 1/2000.

En su momento el Proyecto de Ley dividía la estructura del sistema de planeamiento en lo que calificaba como «tres instrumentos de planificación territorial»:

- a) Directrices de Ordenación, General y Sectoriales,
- b) Planeamiento Insular,
- c) Planeamiento Urbanístico.

Tal y como se encargó de resaltar el Dictamen 82/2014 del Consejo Consultivo de Canarias, de 18 de marzo, se trata de una redacción no muy acertada,

Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica, se regulan en los arts. 14.3 b), 62 ter y *quater*, con dudoso encaje sistemático al ubicarse en el Título II, dedicado a la categorización, clasificación y régimen del suelo, y no junto al resto de planes de ordenación territorial, y en el art. 68 del el 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.

¹⁰ Su régimen jurídico lo encontramos en los artículos 32 a 34 del Texto Refundido canario, aunque también será de aplicación de forma supletoria el Reglamento de planeamiento estatal de 1978, concretamente los artículos 32, 33 y 35 a 42. También es de aplicación el 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 y particularmente los arts. 78 a 82.

¹¹ *Vid.* los artículos 35 y 36 del Texto Refundido canario, siendo también de aplicación supletoria lo establecido en el reglamento de planeamiento estatal en lo que no contradiga a la normativa urbanística canaria, concretamente los artículos 43 a 64. En cuanto al procedimiento de aprobación, destacar particularmente el art. 83 del Decreto 55/2006.

¹² Su régimen jurídico básico lo encontramos en el artículo 37 del Texto Refundido canario y los artículos 76 a 85 del Reglamento de planeamiento estatal. Asimismo, serán de aplicación los arts. 84 a 86 del Decreto 55/2006.

pues denomina al todo por las partes que la integran, y califica de instrumento de planeamiento al Planeamiento Insular, o al Planeamiento Urbanístico, cuando cada una de estas categorías es la que integra varios tipos de instrumentos pero no es ella misma un instrumento.

De esta forma, las Directrices de Ordenación¹³, ya sean Generales o Sectoriales, sí son verdaderos instrumentos de ordenación, pero en los casos del Planeamiento Insular o el Planeamiento Urbanístico se trata más bien de un tipo de planeamiento, integrado, a su vez, por distintos subtipos de planes o instrumentos de ordenación. Este error fue solventado en parte por la actual redacción de la Ley 14/2014, pero sigue insistiendo en denominar instrumentos de planeamiento lo que en realidad son bloques en los que se insertan distintos tipos de instrumentos de planeamiento¹⁴.

Dicho esto, resulta evidente que una de las novedades de la Ley es dibujar un nuevo sistema de planeamiento estructurado en tres ámbitos territoriales distintos, el archipelágico (Directrices de Ordenación), el insular o supralocal (Planeamiento Insular) y el local (Planeamiento urbanístico). Sin embargo, ahí termina su aportación, puesto que sigue conservando los distintos instrumentos de ordenación, sin eliminar ninguno de ellos.

El primer artículo de la Ley, que otorga un nuevo contenido al art. 9 del Texto Refundido canario, esconde un deseo inconfesable. Tiene la pretensión de provocar la desaparición de uno de los pilares sobre los que se asienta la figura del plan: la utilidad de legitimar la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada¹⁵. Este importante dogma desaparece, dejándonos ante la perplejidad de que se puedan ejecutar proyectos sin necesidad de que estén legitimados previamente por una figura de planeamiento. En este sentido, el art. 5.1 apartado A del Anteproyecto señalaba que «la implantación de los sistemas generales de trascendencia insular o supralocal verán legitimada su implantación mediante el proyecto correspondiente, basado en una planificación previa de carácter básico». Ciertamente, esta situación simplificaba mucho el contenido de los planes, es más, incluso de simples podrían dejar de existir por inservibles. La redacción pretendida respondía, sin duda, a los problemas que han surgido para la implantación de grandes infraestructuras como los trenes del sur y

¹³ Vid. SARMIENTO ACOSTA, M.J.: *Directrices y Planes Insulares de Ordenación*, Montecorvo, Madrid, 2005.

¹⁴ La redacción establecida en la Ley 14/2014 propugna que «el sistema de planeamiento de Canarias se integra por los siguientes instrumentos:

- a) El planeamiento territorial y medioambiental, que incluye las directrices de ordenación general y sectoriales y el planeamiento insular.
- b) El planeamiento urbanístico de ámbito municipal».

¹⁵ En este sentido, el art. 9.1 disponía que «las Administraciones públicas competentes en materias de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectoriales con relevancia sobre el territorio ejercerán sus potestades mediando la correspondiente planificación previa. Salvo las excepciones expresamente establecidas en este Texto Refundido, la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación».



del norte. Sin embargo, esta alusión desaparece de la actual redacción de la Ley, sin duda por la crítica que ha merecido por parte del Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 82/2014, que señala que «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», por lo que se podría interpretar que la Ley 14/2014 no se atreve a dar este crucial paso. Sin embargo, el hecho de que se pretenda una modificación de calado del art. 9 del Decreto Legislativo 1/2000, que define las características de nuestro sistema de planeamiento, junto a la derogación contemplada por la Ley de la Directriz 86.1 de la Ley 19/2003, de 14 de abril¹⁶, apuntan efectivamente a una rebaja de la importancia del Plan y una vuelta al protagonismo del proyecto en la ejecución de las grandes infraestructuras.

Por otra parte debemos señalar que subsiste el actual art. 4 del Decreto Legislativo 1/2000 sobre los principios generales de la ordenación, que señala, entre otros, el de «sometimiento de cualquier actuación pública a los diferentes planes e instrumentos de ordenación que han de conformar un sistema de planeamiento integrado» (curiosamente solamente habla de actuaciones públicas, pero entendemos que se trata más bien de un desliz del legislador) y el principio de «utilización del suelo y la edificación conforme a la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística». Sin embargo, se trata de principios generales de ordenación, y parece que con la reforma el legislador apuesta firmemente por un modelo más flexible en el que el plan no sea el principio y el fin de todas las cosas sino que se puedan llevar a cabo actuaciones y usos aun no estando recogidos expresamente por el planeamiento.

2. EL NUEVO SISTEMA DE PLANEAMIENTO

a) *Las Directrices de Ordenación*

Las Directrices de Ordenación General y Sectoriales se mantienen. Aunque la Ley no lo dice expresamente, conserva el art. 15 actual, que regula la distinción entre Directrices de Ordenación Generales y Sectoriales, y modifica, sin señalarlo expresamente, el art. 16, sobre el procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación Generales y Sectoriales, que comentaremos más adelante.

¹⁶ La mencionada Directriz, insertada en el capítulo dedicado a infraestructuras de transporte y que es una NAD (Norma de Aplicación Directa), dispone que «la construcción de cualquier infraestructura requerirá su previsión expresa en el planeamiento territorial o, en su defecto, el urbanístico, en los términos establecidos por la legislación vigente. En todo caso, la regulación establecida debe entenderse sin perjuicio de las competencias estatales en materia de infraestructuras y el adecuado ejercicio del deber de colaboración interadministrativa». La mencionada Directriz fue derogada mediante el número 3 de la disposición derogatoria única de la Ley 14/2014.



b) *El nuevo planeamiento insular*

En cuanto al denominado planeamiento insular, según dispone el art. 3, que modifica el actual art. 17, estaría conformado por los siguientes instrumentos:

- a) El Plan Insular de Ordenación de la Isla, que establecerá la ordenación estructural del territorio y la ordenación de los recursos naturales.
- b) Planes y normas de espacios naturales, que establecerán en estas áreas la ordenación estructural y pormenorizada de carácter territorial y los recursos naturales y, con carácter excepcional y, en su caso, la urbanística¹⁷. Esta nueva redacción es más ajustada que la del Proyecto de Ley, pues se refiere también a «normas», sin duda pensando en las Normas de Conservación para los casos de los Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico¹⁸, y determina con mayor exactitud el contenido de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales, este es, territorial, medioambiental y, excepcionalmente, urbanístico.
- c) Planes territoriales, que podrán desarrollar el plan insular en determinados aspectos concretos de los establecidos en el epígrafe 4 a) del artículo 18 del Decreto Legislativo 1/2000¹⁹. Este precepto se refiere concretamente a «la estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social para la isla». Pues bien, con este precepto y la modificación del art. 23.3²⁰ del Decreto Legislativo 1/2000 se acaba con la posibilidad de que existan

¹⁷ El Proyecto de Ley se refería en este punto a «Planes de Espacios Naturales, que desarrollarán en esas áreas el Plan Insular en materia de ordenación territorial y de los recursos naturales».

¹⁸ En igual sentido se pronuncia el ya referido Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

¹⁹ El Proyecto de Ley se refería, en los apartados c) y d) del art. 17, y por tanto de forma separada, a los «Planes Territoriales Parciales, que desarrollarán el Plan Insular en materia de ordenación territorial y de los recursos naturales sobre un área delimitada, estableciendo su ordenación pormenorizada» y a los «Planes Territoriales Especiales, que podrán desarrollar el Plan Insular en determinados aspectos concretos de la ordenación estructural del mismo, estableciendo su ordenación pormenorizada. Igualmente podrán desarrollar la planificación territorial de las políticas sectoriales».

²⁰ Tener en cuenta que la Disposición Adicional Séptima de la Ley 7/2015 modifica al antepenúltimo párrafo del artículo 23.3 del Decreto Legislativo 1/2000 con el siguiente tenor:

«No obstante lo anterior, ningún plan territorial de ordenación podrá establecer la delimitación y ordenación de los sistemas generales contemplados en las letras a), b), c) y f), de la letra A) del apartado 1 del artículo 19 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Excepcionalmente, y sin que tenga carácter vinculante, se podrá remitir a un plan territorial especial la delimitación e implantación de los sistemas generales previstos en las letras d) y e) del citado artículo 19, cuando no se comprometa o altere sustancialmente la estructura global del plan insular y la implantación de tal sistema general no resulte prioritaria».



Planes Territoriales de ámbito regional, ciñéndose estas figuras al ámbito insular o infrainsular de forma exclusiva²¹.

- d) Proyectos de actuación territorial de gran trascendencia territorial o estratégica²². Por tanto, la Ley integra dentro del denominado planeamiento insular a los dos tipos de Proyectos de actuación territorial descritos en el art. 62 ter del Decreto Legislativo 1/2000, estos son, los de gran trascendencia territorial o estratégica y los de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial. La inclusión de estos Proyectos como instrumentos de planificación conformadores del planeamiento insular cobra ahora menos sentido cuando el art. 14 del Decreto Legislativo 1/2000, que calificaba a los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica como instrumentos de ordenación territorial, ha sido modificado en profundidad por la Ley 14/2014, conllevando su desaparición como tales figuras de planeamiento. Solamente una interpretación forzada del reformado artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2000, que al describir de forma básica nuestro sistema de planeamiento, tal y como hemos tenido la oportunidad de subrayar, señala al planeamiento insular como parte integrante del planeamiento territorial y medioambiental, y entendiéndose que por la vía del art. 7 apartado c) también reformado los Proyectos de Actuación Territorial forman parte del antedicho planeamiento insular, se podría salvar esta aparente contradicción.

Por tanto, dentro del planeamiento insular distinguimos los Planes Insulares de Ordenación en sentido estricto y los instrumentos de ordenación que los desarrollan, ya sean planes de ordenación de los espacios naturales o de ordenación del territorio, pero, subrayamos, no se elimina ningún tipo de plan, muy al contrario, se siguen manteniendo los mismos planes.

Quizás lo que sí puede existir, tal y como hemos subrayado en párrafos anteriores, es una reducción cuantitativa del número de planes de ordenación terri-

²¹ En cuanto al régimen transitorio aplicable a los planes territoriales en trámite, el art. 3 de la Ley modifica la Disposición Transitoria Octava de la Ley 9/2015, modifica la Ley 14/2014 en el siguiente sentido:

«Aquellos planes territoriales en trámite, cualquiera que sea su objetivo, que hubieran superado la información pública y solicitud de informes que venían establecidos en el apartado 2 del artículo 24 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (LCAN 2000, 90) , en la versión anterior a la modificada por esta ley, así como las modificaciones o revisiones parciales formalmente iniciadas de los que se encuentren en vigor, podrán continuar su tramitación y aprobación durante dos años a partir de la entrada en vigor de esta ley, incorporándose a la planificación territorial insular, con las previsiones y efectos establecidos en el citado texto refundido. Transcurrido el plazo señalado en el presente artículo sin que hubiera culminado su tramitación y aprobación, de caerán definitivamente. La ejecución de las obras correspondientes a los sistemas generales, dotaciones y equipamientos ordenados en los expresados planes territoriales quedará legitimada con la aprobación de los respectivos proyectos técnicos».

²² Redacción dada por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 9/2015.

torial, en el sentido de interpretar esta modificación como una imposibilidad de que las futuras Directrices de Ordenación, ya sean Generales o Sectoriales, se puedan desarrollar mediante Planes Territoriales Especiales o Parciales²³. Podemos señalar así más indicios que apuntan hacia la imposibilidad de desarrollar las Directrices de Ordenación mediante los referidos planes de ordenación del territorio.

En este sentido, la previsión del antiguo art. 23.5 del Decreto Legislativo 1/2000, que disponía que «las determinaciones con incidencia territorial de los Planes Territoriales Especiales que no desarrollen Directrices de Ordenación ni Planes Insulares de Ordenación, tendrán el carácter de recomendaciones para los restantes instrumentos de planificación territorial y urbanística», desaparece en la actual redacción del mencionado artículo.

Igualmente, el art. 7.2 *in fine* de la Ley 14/2014, que vendría a suplir al actual art. 24.4 b) del Texto Refundido canario, elimina toda alusión a las Directrices de Ordenación, al establecer que «la aprobación de los planes territoriales corresponderá al cabildo, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias sobre la legalidad y adecuada adaptación a las regulaciones del plan de ordenación insular que le sirve de fundamento»²⁴.

Otro objetivo de la Ley en cuanto a la simplificación del planeamiento es el de determinar con más precisión los ámbitos competenciales de los distintos tipos de planes. En este sentido, la exposición de motivos dispone que «resulta necesario incidir nuevamente sobre la arquitectura del sistema territorial y medio-ambiental con el fin de eliminar rigideces innecesarias y clarificar las competencias que corresponden a los tres niveles administrativos» (...).

En un primer momento, en el Proyecto de Ley, este objetivo supuso, en el caso de los Planes Insulares de Ordenación, una amputación absoluta de los cuatro artículos que la regulaban por otros tantos de nuevo cuño, desapareciendo toda alusión al contenido urbanístico de los mismos, ganando pues la filosofía de que el urbanismo se debe residenciar, en exclusividad, en el planeamiento municipal. Así, el Proyecto de Ley, en los artículos referidos a los Planes Insulares, no hacía alusión directa al urbanismo, es más, derogaba determinaciones con claro contenido urbanístico y, por tanto, que incidían directamente en la esfera de intereses de la Administración Municipal, como eran las de los arts. 18.3²⁵, y el art. 18.4 b) apartados 1, 2 y 3 del

²³ Las Directrices de Ordenación han contemplado este esquema de bases más desarrollo mediante el planeamiento territorial, ya sea especial o parcial. En este sentido, y a modo de ejemplo, la Directriz 83 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación y del Turismo, dispone que «la planificación de los servicios de transportes terrestres de cada isla tomará la forma de un Plan Territorial Especial, conforme y de acuerdo con la Directriz de Ordenación sectorial correspondiente».

²⁴ El Proyecto de Ley residenciaba esta aprobación en la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, por lo que, finalmente, es evidente que los Cabildos han ganado al Gobierno de Canarias la batalla por la competencia en materia de aprobación definitiva del planeamiento territorial.

²⁵ El precepto señala que «los Planes Insulares habrán de establecer las áreas del territorio insular que deban preservarse del desarrollo urbanístico por su valor agrícola existente o potencial».



Decreto Legislativo 1/2000²⁶. En la actual redacción de la Ley este movimiento fue matizado y dispone la posibilidad de que los Planes Insulares establezcan las áreas del territorio insular que deban preservarse del desarrollo urbanístico por su valor agrícola existente o potencial (actual art. 18.3 del Decreto Legislativo 1/2000), y podrán establecer criterios para la delimitación en los instrumentos urbanísticos de zonas del territorio que deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla, zonas que deban destinarse a usos del sector primario, en especial los forestales, agrarios o extractivos o bien zonas aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, determinando si procede las condiciones que limiten el incremento de capacidad, reservando a los Planes Generales la delimitación de los sectores urbanizables turísticos.

Sin embargo, no es menos cierto que sí se culmina con éxito la pretendida derogación de los apartados a) y c) del art. 19, que formaban parte del denominado contenido facultativo de los Planes Insulares de Ordenación, que postulaban que estos planes *podrán* «a) Reclasificar como suelo rústico los terrenos que tengan la clasificación de suelo urbanizable cuando así lo exija el desarrollo sostenible de los recursos naturales o el modelo territorial. c) Atribuir nueva categoría al suelo rústico clasificado por un instrumento de planeamiento en vigor», posibilidad que siempre han entendido los Ayuntamientos que va en contra de la autonomía local pero que ya ha sido avalada en distintos pronunciamientos judiciales (en este sentido las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias sobre el denominado caso de El Varadero núm. 78/2007, de 9 de marzo, y 257/2006, ratificadas por la STS 4103/2011, de 27 de junio de 2011).

La Ley ha conseguido, sin embargo, cambiar las potestades urbanísticas de los Planes Insulares de Ordenación por otros con menos contenido y de carácter abstracto que no incidirían directamente en el planeamiento municipal como son la fijación de los criterios de capacidad de carga turística y/o residencial de las distintas partes del territorio insular o el establecimiento de los criterios de clasificación y categorización del suelo en función de los valores a proteger. Esta es una clara victoria, como señalábamos, del planteamiento municipalista de la ordenación del suelo, un regreso a un pasado en el que primaba la ordenación local ante la ausencia de ordenación insular.

Mientras la Ley rebaja el contenido urbanístico de los Planes Insulares de Ordenación, también trata de dotar de mayor importancia a estos planes, ya que

²⁶ El artículo versa sobre la posibilidad de que los PIO establezcan los «criterios para la delimitación en los instrumentos urbanísticos de ámbito municipal de las siguientes zonas del territorio:

- 1) Las que deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla.
- 2) Las que deban destinarse a usos del sector primario, en especial los forestales, agrarios o extractivos.
- 3) Las aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, determinando si procede las condiciones que limiten el incremento de capacidad, reservando a los Planes Generales la delimitación de los sectores urbanizables turísticos».

ha sido evidente el uso que se ha realizado en cuanto al desarrollo de los mismos mediante los Planes Territoriales Parciales y, especialmente, los Planes Territoriales Especiales, por lo que los Planes Insulares se habían convertido en documentos sin apenas contenido a ser desarrollados con posterioridad. El art. 5 de la Ley 14/2014, que viene a modificar el art. 19 del Decreto Legislativo 1/2000, describe el contenido de los Planes Insulares de Ordenación, calificando como ordenación estructural del territorio:

- a) La determinación e implantación de los sistemas generales y equipamientos estructurantes de trascendencia insular o supralocal, con su necesaria programación temporal, y la definición de la administración responsable de su gestión y ejecución, fijando sus determinaciones espaciales generales²⁷.
- b) La fijación de los criterios del modelo turístico insular y de capacidad global de carga turística y/o residencial de las distintas partes del territorio.
- c) El establecimiento de los criterios generales de clasificación y categorización del suelo en función de los valores a proteger.
- d) La ordenación con carácter orientativo de la actividad socioeconómica estratégica²⁸.
- e) La fijación de los criterios para la identificación y delimitación de los asentamientos rurales y agrícolas.

²⁷ Tienen según la Ley 14/2014 la consideración de sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares estructurantes de trascendencia insular o supralocal:

- a) Las infraestructuras de transporte.
- b) Las infraestructuras de producción, transporte y distribución energética, y de abastecimiento de combustible.
- c) Las infraestructuras de comunicaciones.
- d) La implantación de polígonos industriales de trascendencia supramunicipal o de industrias relevantes o singulares.
- e) Las infraestructuras y actividades económicas relevantes, especialmente vinculadas al ocio y a los equipamientos complementarios al turismo.
- f) Las infraestructuras e instalaciones destinadas a servicios públicos esenciales de trascendencia insular.
- g) Las infraestructuras insulares de redes de abastecimiento y almacenamiento de agua para abastecimiento a poblaciones, así como el saneamiento, depuración y reutilización, y para abastecimiento agrario.
- h) La reserva de suelos destinados a infraestructuras para la gestión y tratamientos de residuos.

²⁸ Integrarán los siguientes elementos:

- a) La ordenación insular de los recursos mineros.
- b) Las determinaciones de ordenación que preserven los suelos con mayor potencialidad eólica, así como los criterios y condiciones de implantación de otras energías alternativas en suelo rústico.
- c) La delimitación de las zonas de interés agrícola insular.
- d) La delimitación de las zonas de interés cultural o arqueológico de especial relevancia en el ámbito insular o regional.



En este punto cabe destacar de nuevo la apuesta decidida de la Ley 14/2014 por el denominado urbanismo de proyecto, tal y como se refleja en el art. 5.3, que dispone que «la ejecución de las obras relativas a los sistemas generales y equipamientos estructurantes de trascendencia insular o supralocal así planificados con el alcance previsto en el apartado 1 A) de este artículo, quedará directamente legitimada a través de la aprobación de los correspondientes proyectos técnicos» (ver nota al pie de página n.º 24 del presente trabajo). Esta cuestión se subraya más si cabe en la nueva redacción del art. 24.1 del Decreto Legislativo 1/2000, que establece como función de los Planes Territoriales Parciales y Especiales el servir de orientación no vinculante, en cuanto trasciendan a lo regulado en Plan Insular, a los proyectos sectoriales de las administraciones competentes que los desarrollen.

En cuanto a las determinaciones de los Planes Insulares de Ordenación sobre los recursos naturales, el art. 5.3 de la Ley se limita a establecer el carácter de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los Planes Insulares de Ordenación. Se eliminarían del articulado una serie de criterios a incluir en la ordenación de los recursos, tales como (art. 18.1 *in fine*):

- 1) Limitaciones de uso en función de la singularidad de los ecosistemas y de su estado de conservación y, en particular, señalamiento de las áreas del territorio que deban ser excluidas de los procesos de urbanización y, en su caso, de edificación.
- 2) Directrices o criterios básicos para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos y también de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro.
- 3) Criterios para la defensa y mejora del ambiente natural y establecimiento de prohibiciones a las Administraciones canarias y a los particulares derivadas de esos criterios.
- 4) Criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente».

En resumen, el nuevo enfoque supone:

- 1) Un menor número e importancia de los Planes de Ordenación del Territorio, tanto parciales como especiales.
- 2) No tiene por qué suponer un incremento del contenido pormenorizado de los Planes Insulares de Ordenación, en el sentido de que parte de su ordenación será meramente de nivel básico.
- 3) El binomio Plan Insular de Ordenación desarrollado por el correspondiente Plan Territorial Especial desaparece en parte a favor de la planificación a nivel de Plan Insular de Ordenación, y su desarrollo mediante proyectos de obras llamados a legitimar la implantación de las infraestructuras.



c) *El planeamiento urbanístico*

En cuanto al planeamiento urbanístico, la aportación más sobresaliente de la Ley es la modificación del actual art. 33, dividiendo el Plan General de Ordenación en dos instrumentos separados:

- a) Plan Básico de Ordenación Municipal, que contendrá la ordenación estructural del municipio²⁹.
- b) Plan de Ordenación Pormenorizada, que contendrá la ordenación pormenorizada no determinada en el Plan Básico, ni remitida a planeamiento de desarrollo y las determinaciones de gestión.

III. LA PRETENDIDA SIMPLIFICACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO

La actual reforma busca simplificar la tramitación del planeamiento. De hecho, la exposición de motivos dice que su principal objetivo es «agilizar al máximo los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial, ambiental y urbanístico». Se trata de la reforma de la reforma, por no decir la contrarreforma, ya que la Ley 5/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, preveía medidas en este sentido.

Efectivamente, la Ley 14/2014 busca simplificar la tramitación de todos los instrumentos de planeamiento, por eso sorprende que no se mencione expresamente la derogación de buena parte del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias³⁰.

Veamos los puntos más sobresalientes referidos a la simplificación en la tramitación de los distintos instrumentos de planeamiento.

En cuanto a las Directrices de Ordenación Generales, seguirán tramitándose como si fueran un proyecto de Ley. En el procedimiento de aprobación se deberán recabar los dictámenes de, entre otros, el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo de Canarias. Asimismo, será de aplicación el Decreto 20/2012, del presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno. En cuanto a su tramitación parlamentaria, serán de aplicación los arts. 124 a 136 del Reglamento del Parlamento de Canarias. En principio la nueva regulación eliminaría muchos

²⁹ Desaparece cualquier alusión del Proyecto de Ley a «la ordenación pormenorizada de oportunidad, que resulte estratégica para la consecución de sus objetivos».

³⁰ Para un estudio sobre el actual régimen de tramitación y aprobación de planes *vid.* LOBO RODRIGO, A.: «El contenido documental de los instrumentos de ordenación. La tramitación y aprobación» en VILLAR ROJAS, F.J. (director): *Derecho Urbanístico de Canarias*, Aranzadi, 2010.



de los trámites descritos en el antiguo art. 16 como el avance, la aprobación inicial, la aprobación provisional, la información pública y consulta a las administraciones afectadas. Sin embargo, el art. 11.2 del Decreto Legislativo 1/2000 no es en principio objeto de modificación por la Ley, y este artículo estipula que «en todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de alguno de los instrumentos o proyectos a que se refieren las letras a) y b) del número anterior [todos los instrumentos de ordenación y programas y proyectos de obra], cuando tengan suficiente grado de desarrollo, debe cumplirse el trámite de consulta a las Administraciones Públicas territoriales afectadas», por lo que subsistirá uno de los trámites más engorrosos como es el de las consultas a las administraciones afectadas. Además, entendemos que tampoco se podrán obviar los informes preceptivos y algunos de ellos vinculantes establecidos en la legislación sectorial estatal, como los de costas, puertos, telecomunicaciones, etc.

Por otra parte, el precepto olvida que la actual Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, también regula unas Directrices sectoriales, las de turismo, que al tener rango de Ley, y al no establecer de forma expresa un fenómeno de deslegalización de las mismas, solamente podrán ser modificadas por Ley.

En cuanto al procedimiento para la tramitación de las Directrices de Ordenación Sectorial, reguladas en el art. 2.2 de la Ley 14/2014, el precepto las despacha disponiendo que «tendrán rango reglamentario, serán aprobadas por el Gobierno a propuesta del consejero competente por razón de la materia, previo el trámite de información pública e informe del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias», eliminándose por tanto la cooperación interadministrativa del art. 16.B.2 del Decreto Legislativo 1/2000. Lo mismo podemos decir de lo ya expuesto para las Directrices de Ordenación General.

En el planeamiento territorial también debemos destacar la profunda modificación que sufre el art. 24 del Decreto Legislativo 1/2000. La secular tensión entre el Gobierno Autónomico y algunos Cabildos por el protagonismo respecto a la redacción y aprobación definitiva de los planes territoriales parciales y especiales se rompe en favor de estos últimos, debido, fundamentalmente al hecho de que el ámbito de los referidos planes se circunscribe ya definitivamente a la isla y a su carácter secundario respecto a los Planes Insulares de Ordenación.

En cuanto a la simplificación de la tramitación de los instrumentos de planeamiento en sentido estricto, resaltamos las cuestiones más sobresalientes tomando como referente el procedimiento de aprobación de los Planes Generales de Ordenación (regulado en el art. 10 de la Ley 14/2014).

Tal y como ya explicamos, el Plan General de Ordenación se divide en dos instrumentos. El primero y más importante, el Plan Básico de Ordenación Municipal, su tramitación se iniciará mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento³¹.

³¹ Dicho acuerdo deberá incluir, al menos, los siguientes extremos:

- 1) Las líneas básicas de desarrollo pretendido en cuanto a crecimiento de la población y del parque de viviendas, modo de ocupación y consumo del territorio, desarrollo industrial y turístico, cri-

Se elaborará, bien por los propios servicios técnicos y jurídicos, o por un equipo redactor debidamente acreditado, lo que motivará la incoación del correspondiente procedimiento de licitación.

Lo más sobresaliente de esta nueva regulación sobre los equipos de redacción externos es la necesidad de añadir un art. 43 bis al Decreto Legislativo 1/2000, que regula la necesaria acreditación de los equipos de redacción en un procedimiento que se regulará reglamentariamente y que será resuelto por una Comisión de Acreditación adscrita a la Consejería con competencias en materia de ordenación del territorio.

Una vez que los trabajos alcancen un cierto nivel de comprensión de la propuesta de modelo, el equipo responsable será el encargado de materializar la participación pública y de las instituciones interesadas por un periodo no inferior a dos meses ni superior a cuatro a través de los canales de comunicación adecuados, incluidos los propios de la sociedad de la información y las redes sociales, en los términos propuestos en el plan de comunicación. En dicho periodo deberán otorgar a los interesados asistencia y asesoramiento sobre la incidencia que podrá tener el instrumento de ordenación territorial sobre los diferentes ámbitos, recibiendo y recopilando en la oficina del plan todas las sugerencias y alegaciones realizadas.

A su finalización, el equipo redactor articulará los diferentes modelos territoriales posibles, proponiendo uno de ellos sobre la base de las líneas básicas definidas por el Ayuntamiento y la ponderación de intereses y aportaciones realizada en el periodo de participación ciudadana. A esto se le denominará Texto inicial de Plan Básico Municipal.

Sobre las distintas alternativas y la propuesta adoptada, el equipo redactor recabará los informes sectoriales legalmente exigidos por el ordenamiento jurídico, que deberán ser emitidos en el plazo fijado por la legislación sectorial competente o, en su defecto, un plazo máximo de 45 días, transcurridos los cuales se podrá

terios aplicables para las exenciones de calificaciones territoriales en suelo rústico y ordenación de asentamientos rurales, preservación de elementos naturales y de la biodiversidad y creación o refuerzo de sistemas generales.

- 2) La decisión de si el plan se elaborará por los propios servicios municipales o, alternativamente, a través de un equipo redactor externo.
- 3) Cuando el plan se vaya a realizar a través de un equipo redactor externo, el procedimiento de licitación para adjudicar el contrato de servicios, conforme a la legislación básica estatal en materia de contratación del sector público. El pliego exigirá la designación de un director del contrato y podrá, así mismo, imponer al equipo redactor externo el carácter vinculante de su programa de realización de los trabajos a formular en la licitación y la obligación de establecer una oficina de redacción del plan y de elaborar un plan para la comunicación con los ciudadanos y las administraciones afectadas, fomentando la participación pública.
- 4) Cuando se determine la elaboración por los propios servicios del ayuntamiento, se deberá proceder, así mismo, al establecimiento de una oficina de redacción del plan y a la elaboración de un plan para la comunicación con la sociedad y las administraciones afectadas; así mismo se designará un director del plan, con las mismas competencias que se señalan en este artículo para el director del contrato en el supuesto de externalización.





proseguir con su tramitación³². Los informes que no se emitan dentro del plazo conferido podrán no ser tenidos en cuenta por la Administración competente para adoptar la aprobación definitiva, salvo cuando los mismos adviertan de cuestiones de legalidad, en cuyo caso deberá pronunciarse expresamente sobre tales aspectos. La falta de emisión de informes correctamente solicitados, incluso de los que tengan carácter preceptivo y vinculante, no impedirá la continuación del procedimiento, salvo cuando se afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal³³.

De forma simultánea, prosigue el nuevo art. 42 del Decreto Legislativo 1/2000, las alternativas más viables, y entre ellas la propuesta seleccionada, se someterán a la evaluación estratégica ordinaria, procediéndose a la apertura de información pública por un plazo de cuarenta y cinco días del estudio ambiental estratégico del plan elaborado conforme a los requisitos de alcance y contenido establecidos reglamentariamente³⁴.

Transcurrida esta fase el equipo redactor procederá a introducir en el documento las correcciones pertinentes y se elevará al Ayuntamiento el Texto provisional inicial del Plan Básico Municipal, junto con un informe técnico y jurídico que acredite la legalidad del modelo adoptado y su adecuación a las líneas básicas fijadas por el Ayuntamiento.

El borrador de la declaración ambiental estratégica, junto con la propuesta de la alternativa seleccionada y las correcciones incorporadas, será remitido al órgano ambiental (Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias) para su aprobación si procede.

La Junta de Gobierno Local resolverá sobre su aprobación previa y su sometimiento a información pública por plazo de 30 días, acordando la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellos ámbitos para los que el nuevo plan prevea una ordenación disconforme con la vigente, por un plazo máximo de 1 año. Sería el equivalente de la aprobación inicial actual.

Las alegaciones serán analizadas por el equipo redactor (que es lo que en muchas ocasiones ocurre) y se procederá a la aprobación de la fase municipal del Plan Básico Municipal (sería el equivalente a la aprobación provisional).

En el plazo máximo de 4 meses desde la aprobación de la fase municipal, se elevará el expediente completo del Plan Básico Municipal al órgano competente

³² El art. 83.2 de la Ley 30/1992 establece un plazo de evacuación de informes sensiblemente inferior, de 10 días, quizás irreal para el caso de la tramitación de planes, pero se podría buscar un plazo intermedio.

³³ Disposición Adicional Novena de la Ley 9/2015 que modifica el apartado 5 del párrafo 2 del artículo 20 y el párrafo 5.º del artículo 42.1.B), ambos del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en la redacción dada por los artículos 6 y 10 de la Ley 14/2014.

³⁴ Sobre la evaluación estratégica de planes, *vid.* HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.: «La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico. Análisis de la legislación autonómica» en el libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma (ENTENA CUESTA, R.): *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI*, Reus S.A, 2008.

de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias para su aprobación definitiva³⁵.

Transcurrido el plazo de 6 meses desde la aprobación inicial (en este punto existe una errata, pues evidentemente se refiere a la aprobación previa) sin que por el Pleno se haya acordado la aprobación municipal o el desistimiento, el Cabildo Insular correspondiente podrá acordar dicha aprobación por subrogación, en cuyo caso deberá dar traslado de su resolución y del expediente a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

Ya en la fase autonómica, se simplifican las posibilidades existentes en cuanto a aprobaciones definitivas, pasando de cinco (aprobación definitiva en los términos en que viniera formulado, aprobación definitiva íntegra con publicación condicionada, aprobación definitiva parcial, suspensión motivada de la aprobación definitiva y desestimación motivada de la aprobación definitiva) a cuatro.

Concretamente, las nuevas posibilidades apuntadas por la reforma son:

- 1) La aprobación definitiva del plan básico municipal.
- 2) La aprobación condicionada del plan básico municipal, cuando incurra en deficiencias no sustanciales, quedando su eficacia suspendida hasta el cumplimiento de las condiciones impuestas dentro de un plazo. Transcurrido dicho plazo sin que tal subsanación se hubiera verificado, la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrá proceder a subsanar y corregir las deficiencias, debiendo repercutir el coste de los trabajos y de la tramitación al Ayuntamiento correspondiente. Cuando el acuerdo de que se trate se refiera a concretas partes del plan insular que sean susceptibles de gestión, aplicación y ejecución autónomas, se podrán excepcionar de la aprobación condicionada, siempre que no se ponga en cuestión la coherencia y eficacia ulterior del plan en su conjunto. La falta de resolución expresa tendrá carácter desestimatorio de la aprobación del plan básico de ordenación municipal.
- 3) La devolución del plan para la subsanación de las deficiencias señaladas.
- 4) La devolución del plan cuando incurra en deficiencias sustanciales.

En el caso de que las deficiencias sustanciales no sean subsanadas en un plazo máximo de seis meses, la Ley dispone de la posibilidad de una subrogación por parte de la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previo requerimiento motivado a la Administración local correspondiente para que en el plazo de dos meses proceda a elevar el expediente subsanado. En este caso la Consejería podrá directamente proceder a la tramitación y aprobación del plan básico municipal, así como a la ordenación

³⁵ En el proyecto de Ley se señalaba directamente a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, no al órgano competente de dicha Comisión, por lo que la actual redacción es más precisa.



pormenorizada que resulte necesaria para implantar los sistemas generales, las dotaciones y servicios públicos, la implantación y ejecución de las viviendas de protección pública, la creación y ordenación de suelo industrial, la mejora de la calidad alojativa turística, la implantación de sus equipamientos complementarios y la ordenación de los asentamientos rurales en suelo rústico. Los costes de tramitación deberán ser repercutidos a la entidad local.

El procedimiento de revisión del Plan Básico Municipal se ajustará también al procedimiento descrito en los párrafos anteriores.

El segundo instrumento del Plan General de Ordenación, el denominado Plan de Ordenación Pormenorizada, sería el equivalente al antiguo Plan Operativo, y su tramitación es muy parecida a la del Plan Operativo, siendo aprobado por el Ayuntamiento. Una vez redactado este Plan se someterá a información pública por plazo de cuarenta y cinco días o por plazo de mayor duración si así estuviera fijado en la normativa de aplicación y, en su caso, se recabarán los informes sectoriales precisos, procediéndose a su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento, previo informe preceptivo del órgano competente de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias sobre su adecuación a la legalidad y al plan básico municipal.

En principio, el plan de ordenación pormenorizada no está sometido al procedimiento de evaluación ambiental, siempre y cuando se acomode a las determinaciones establecidas en la evaluación ambiental del plan básico municipal. De cumplirse esta condición, se sujetará solamente al procedimiento de evaluación estratégica simplificada.

En cuanto al silencio administrativo en la tramitación del planeamiento, podemos destacar distintas cuestiones:

- La modificación del art. 42 por la Ley 14/2014 supone también la derogación del régimen de la caducidad y del silencio de los planes, establecido en los apartados c) y d) del art. 42.1 y 42.4 del Decreto Legislativo 1/2000, por lo que nuestra normativa queda huérfana de dicha regulación (salvo lo establecido en el Decreto 55/2006), planteándose la duda sobre la aplicación de la normativa estatal, en concreto en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo.
- Respecto a la caducidad, el art. 9.3 del Decreto Legislativo 1/2000, en su modificación llevada a cabo por la Ley 14/2014, zanja la cuestión disponiendo que «la tramitación de los instrumentos de ordenación y de planificación territorial, medioambiental y urbanística no estará sujeta en ningún caso a plazos de caducidad».
- Por último, debemos destacar como elemento dinamizador la Disposición Adicional Quinta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, que modifica el apartado 6 de la disposición transitoria tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, añadiéndose al texto actual dos nuevos párrafos finales con el siguiente contenido:



Igualmente, previo convenio con la Administración municipal, la Consejería competente en materia de ordenación territorial podrá asumir la formalización y tramitación de un Plan General municipal supletorio, sin limitación de contenido, cuando dicho convenio sea aprobado por el Pleno municipal.

Los Planes Generales supletorios en tramitación, cuando deriven de un convenio ya aprobado, podrán integrar la totalidad de las determinaciones que se consideren oportunas para completar el documento de ordenación.

En cuanto al planeamiento urbanístico inframunicipal, el art. 11 de la Ley 14/2014, que lleva por rúbrica la «elaboración y aprobación de los planes parciales, planes especiales y estudios de detalle», modifica en profundidad el art. 43 del Decreto Legislativo 1/2000. Con algunos matices como la exclusión de los estudios de detalle del procedimiento de evaluación ambiental y la no necesidad del informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, trata a dichos estudios junto a los planes especiales y parciales, calificándolos de instrumentos de ordenación y estableciendo un procedimiento de tramitación común para los tres, cuando antes los estudios de detalles se tramitaban como las licencias urbanísticas.

IV. LA CONSECUENCIA PRINCIPAL DE LA COMPLEJIDAD DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO: EL INCONCLUSO PROCESO DE ADAPTACIÓN

Uno de los grandes males del complejo sistema de planeamiento de Canarias es el de la necesaria adaptación de los planes inferiores ante la aprobación de planes superiores que inciden en la ordenación de aquellos³⁶. Este paisaje de provisionalidad se ha visto agravado por las siguientes circunstancias:

- 1) El sistema de planeamiento canario está todavía en fase de desarrollo. Baste nombrar que el Plan Insular de Ordenación de La Palma fue aprobado hace apenas unos meses. Esto supone que todavía existan muchos planes de gran importancia que ni están aprobados ni, lo que es peor, han sido siquiera formulados.
- 2) La nula estrategia en cuanto al orden de aprobación de los distintos planes de las tres administraciones con competencias territoriales implicadas, unida a la falta de coordinación entre ellas, con lo que cada Administración desconoce la estrategia de la otra, lo que provoca un escenario de provisionalidad, inseguridad jurídica y falta de horizonte.

³⁶ Para un estudio detallado sobre la problemática de la adaptación del planeamiento general a los planes superiores, *vid.* SANTANA RODRÍGUEZ, J.J.: «El proceso de adaptación del planeamiento general al nuevo ordenamiento urbanístico canario (1999-2009)» en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (coordinador): *Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*, Tirant lo Blanch, 2010.



- 3) La existencia de una Administración Municipal infradotada y desigual, que debe soportar casi todo el peso de estas adaptaciones.
- 4) Lo mismo cabe decir de la Administración Autonómica, que se vio desbordada en cuanto a su capacidad técnico-jurídica para dar respuesta a las cuestiones planteadas por los técnicos redactores y por los responsables políticos y técnicos municipales.

Un ejemplo en este sentido lo encontramos en las denominadas Directrices de Ordenación del Litoral, cuya tramitación se aprobó mediante un Decreto de 2004 y, paralelamente, el Cabildo de Tenerife tramitaba sus Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral.

En el plano de la normativa en abstracto, este fenómeno no suele existir. La norma posterior deroga la norma anterior de la misma jerarquía o inferior, sin necesidad de poner en marcha un circo de adaptaciones de las normativas afectadas, como si estas tuvieran que aceptar la modificación. Obviamente, el planeamiento también es una norma, eso sí, singular, pues tiene como misión la de adaptar el contenido abstracto derivado de las leyes territoriales y urbanísticas y sus reglamentos ejecutivos a una realidad espacial específica, determinando los usos y vocaciones del territorio, configurando prospectivamente el desarrollo de los distintos ámbitos territoriales.

Las fallidas adaptaciones que se han sucedido y persisten en la actualidad respecto a instrumentos como Planes Insulares de Ordenación, Directrices de Ordenación e incluso respecto al propio Decreto Legislativo 1/2000 no solamente suponen una fuente de inseguridad, sino que, al ser las administraciones municipales las más afectadas por esta situación, son las que menos cumplen los plazos dada su carestía financiera y técnica para abordar este tipo de procesos.

La Ley intenta reducir el número de adaptaciones del planeamiento municipal a los Planes Territoriales Especiales estableciendo una suerte de preponderancia del Plan General de Ordenación al establecer en su art. 7.3 *in fine* que «si se inicia la tramitación de un Plan Básico Municipal y recae su aprobación inicial con anterioridad a que el Plan Territorial Especial se formule por la Administración correspondiente, las determinaciones del Plan Territorial Especial referentes al sistema general tendrán el carácter de recomendaciones para el Plan Básico Municipal».

Tampoco podemos olvidar las medidas ya establecidas 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, cuyo Capítulo III se dedica por entero a la agilización del planeamiento territorial y urbanístico.

Así, una de las medidas estrella para forzar a los ayuntamientos a realizar las adaptaciones del planeamiento general como era la imposibilidad de tramitar y aprobar el planeamiento de desarrollo mientras no se realizara dicha adaptación fue matizada por el art. 9.1 párrafos primero y segundo, que modifica el apartado primero de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Directrices de Canarias en el sentido de que mientras no se proceda a la adaptación plena del planeamiento territorial y urbanístico al Decreto Legislativo 1/2000 y a la mencionada Ley, se podrá iniciar o continuar la tramitación de los Planes Parciales de Ordenación y Planes Especiales de Ordenación (también de los Planes de Ordenación del Territorio

como los Planes Territoriales Parciales y Especiales) desplazando la competencia para la aprobación definitiva de los citados instrumentos de ordenación al titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial, previa evacuación de informe por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en el plazo máximo de cuatro meses desde la entrada del expediente completo en la citada Consejería. El Planeamiento así aprobado deberá ajustar sus determinaciones al Decreto Legislativo, a la Ley de Directrices de Canarias y al planeamiento insular adaptado.

En las mismas condiciones descritas, se podrá también proceder a las modificaciones y revisiones parciales de los anteriores planes (párrafo tercero del art. 9.1 de la Ley de Medidas Urgentes) siempre que las nuevas determinaciones no supongan un cambio sustancial del modelo territorial, correspondiendo la competencia de la aprobación definitiva al titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

De esta forma se intenta activar los sectores y unidades de actuación bloqueados por unos Planes Generales de Ordenación no adaptados, sustrayendo de forma excepcional la potestad de aprobar los Planes Parciales de Ordenación (y Planes Especiales de Ordenación), residenciada en la Administración Municipal, otorgándose a una Administración Autónoma que deberá velar por su conformidad con el Decreto Legislativo, la Ley 19/2003 y el planeamiento insular adaptado.

Para desbloquear en parte la situación en la que se encuentran los Planes Generales de Ordenación no adaptados se implementan diferentes técnicas. Por una parte, se admiten las modificaciones y revisiones parciales siempre que las nuevas determinaciones no supongan un cambio sustancial del modelo territorial. La probación definitiva será competencia de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

Por otra parte, el apartado 2 del art. 9 de la Ley de Medidas Urgentes intenta resolver la situación creada por los Planes Generales de Ordenación no adaptados a la Ley de Directrices de Ordenación. Para este caso la Consejería competente en materia de ordenación territorial, de oficio, o a instancia del Ayuntamiento afectado o del Cabildo Insular respectivo, y tras el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, puede proceder a la tramitación y aprobación del contenido estructural del Plan General de Ordenación, así como a la ordenación pormenorizada que resulte necesaria para implantar los sistemas generales, las dotaciones y servicios públicos, la implantación y ejecución de las viviendas de protección pública, la creación y ordenación de suelo industrial, la mejora de la calidad alojativa turística o la implantación de sus equipamientos complementarios. Igualmente, se procederá a esta tramitación en el supuesto de incumplimiento de los compromisos en la programación aportada. En este punto debemos subrayar que la Administración Autónoma estaría sustituyendo a la local en una competencia que le es propia como es la formulación y tramitación del planeamiento general. El Plan General de Ordenación así aprobado tendrá carácter supletorio hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento general plenamente adaptado y promovido, esta vez sí, por el Ayuntamiento. Cuando la corporación local tramite el Plan General



de Ordenación adaptado, no operará de forma automática ni podrá acordarse la suspensión del otorgamiento de licencias y la tramitación de los instrumentos de orden inferior respecto de los ámbitos objeto de regulación por el Plan General de Ordenación aprobado con carácter supletorio, cuestión que sería de aplicación si el plan no se hubiese tramitado por la Administración Autonómica.

Una posible solución para evitar estas adaptaciones en cadena sería la no exigencia de adaptación del planeamiento inferior hasta que no fuera necesaria su revisión, que, efectivamente se aprovecharía para realizar dicha adaptación. Después de todo, si las competencias están bien definidas, no existe problema ante la existencia de algún tipo de contradicción entre planes, esto ocurre también con las normas en abstracto y simplemente se debe dictaminar cuál es la norma que debe prevalecer en caso de contradicción. Pensemos, por ejemplo, en que se modifica la Ley de costas y cambia la distancia de la servidumbre de protección. Obviamente habrá que cambiar el planeamiento, pero nadie dudaría sobre qué se debe aplicar: la ley de costas.

Otra posibilidad sería, partiendo de la no exigencia de adaptación del planeamiento inferior hasta que no fuera necesaria su revisión, que el planeamiento superior definiera con precisión cuáles son las normas de aplicación directa y de obligado cumplimiento por parte del planeamiento inferior, lo que se traduciría en mayor seguridad respecto al futuro marco de adaptación y la superación del contenido afectado del plan inferior. Sin embargo, en la práctica, es más fácil para el planificador superior dejar esta tarea al planificador inferior, en un mandato de adaptarse sin instrucciones previas, lo que, obviamente, dificulta la labor de adaptación.

Una solución más novedosa y arriesgada sería evitar, mediante otros mecanismos, la necesidad de adaptación, o, al menos, atemperar su importancia. Hay que ser sensible respecto a la autonomía de otras administraciones, por supuesto, y se pueden implementar medidas para asegurar este extremo. Así, sugerimos las siguientes:

- 1) Todo plan que afecte a otros jerárquicamente inferiores deberá incluir ya la adaptación de los segundos. Esto, efectivamente, complicará más el contenido del plan superior, pero esta estrategia tendrá una serie de bondades:
 - a) Hará obviamente innecesario un periodo de adaptación que supone un esfuerzo por parte de la Administración productora del plan a adaptar y de otras administraciones (pensemos en planes con procedimientos bifásicos).
 - b) Dotará de mayor seguridad al sistema y eso contribuirá a generar confianza en el ciudadano.
- 2) Tal y como ya ocurre, en el proceso de formulación del Plan superior se escucharán con especial atención las posturas de los municipios afectados.
- 3) La tramitación de las distintas adaptaciones necesarias (pensemos en que existan varios municipios afectados) se realizará a través de distintos equipos integrados por los redactores del Plan superior y el municipio afectado.



Sus reuniones se producirán una vez el Plan superior logre un alto grado de desarrollo que lleve a pensar que sus determinaciones no van a variar sustancialmente.

- 4) Este esquema de trabajo servirá también para que los redactores del Plan superior tengan un mayor conocimiento y sensibilidad respecto al Plan afectado.

Recibido: marzo 2016

Aceptado: mayo 2016

