

Viera y Clavijo nº 11 (Edificio Atlántico).
Planta 2, Ofic 23.
35003 - Las Palmas de Gran Canaria.
Tlf: 928 36 53 99 - Mail: catpe@catpe.es
www.catpe.es



Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico

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

Aportaciones al Anteproyecto de la futura
**Ley de Armonización y Simplificación en Materia
de Protección del Territorio y de los Recursos
Naturales.**

Octubre 2012.

MECENAS -

Binter Canarias
LINEAS AEREAS DE CANARIAS



FERALON
SOCIEDAD INVERSORA

ENTIDADES COLABORADORAS -

ASTICAN



LOPESAN
HOTELS & RESORTS

| | |
|---|-----------|
| I. RESUMEN EJECUTIVO..... | 4 |
| I.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE INFORME. | 4 |
| I.2. PRINCIPIOS BÁSICOS A CONSIDERAR EN LA CONSECUCIÓN DE UN PLANEAMIENTO EFICAZ. | 6 |
| a. Asignación competencial de las Administraciones y plazos..... | 7 |
| b. Plazos específicos para la aprobación de los planes generales..... | 8 |
| c. Integración de la tramitación urbanística con la medioambiental. | 8 |
| d. Armonización del marco legislativo y reglamentario del territorio en Canarias. | 9 |
| e. Medidas en orden a reducir la incidencia de la judicialización del planeamiento. | 10 |
| f. El Pacto institucional. | 11 |
| I.3. VALORACIÓN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PLANEAMIENTO. | 12 |
| I.4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. | 12 |
| a. Relación entre el Anteproyecto de Ley y la solución urgente requerida por la actual situación..... | 13 |
| b. Justificación y posible contenido de un régimen transitorio. | 13 |
| c. Régimen especial para municipios con bajo nivel de complejidad..... | 14 |
| d. Necesidad de recuperar la prolongación de la vía administrativa. | 14 |
| e. Asunción de la figura del planeamiento continuo. | 14 |
| f. Una posible alternativa de medidas urgentes. | 15 |
| II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE INFORME..... | 16 |
| II.1. ANTECEDENTES Y COMENTARIOS PREVIOS..... | 16 |
| II.2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETO DE ESTE INFORME. | 23 |
| III. PRINCIPIOS BÁSICOS A CONSIDERAR EN LA CONSECUCIÓN DE UN PLANEAMIENTO EFICAZ. | 24 |

| | |
|---|-----------|
| III.1. ASIGNACIÓN COMPETENCIAL Y PLAZOS..... | 25 |
| III.2. PLAZOS ESPECÍFICOS PARA LA APROBACIÓN DE LOS PLANES GENERALES..... | 27 |
| III.3. INTEGRACIÓN DE LA TRAMITACIÓN URBANÍSTICA CON LA MEDIOAMBIENTAL..... | 29 |
| III.4. ARMONIZACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIO DEL TERRITORIO EN CANARIAS..... | 30 |
| III.5. MEDIDAS EN ORDEN A REDUCIR LA INCIDENCIA DE LA JUDICIALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO. | 31 |
| III.6. EL PACTO INSTITUCIONAL..... | 33 |
| IV. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 8, 9 Y 11 DEL ANTEPROYECTO DE LEY. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS. | 34 |
| V. CONCLUSIONES DEL PRESENTE INFORME..... | 42 |
| V.1. RELACIÓN ENTRE EL ANTEPROYECTO DE LEY Y LA SOLUCIÓN URGENTE REQUERIDA POR LA ACTUAL SITUACIÓN..... | 42 |
| V.2. JUSTIFICACIÓN Y POSIBLE CONTENIDO DE UN RÉGIMEN TRANSITORIO..... | 42 |
| V.3. RÉGIMEN ESPECIAL PARA MUNICIPIOS CON BAJO NIVEL DE COMPLEJIDAD. | 43 |
| V.4. NECESIDAD DE RECUPERAR LA PROLONGACIÓN DE LA VÍA ADMINISTRATIVA..... | 43 |
| V.5. ASUNCIÓN DE LA FIGURA DEL PLANEAMIENTO CONTINUO. | 44 |
| V.6. UNA POSIBLE ALTERNATIVA DE MEDIDAS URGENTES..... | 44 |

I. RESUMEN EJECUTIVO.

I.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE INFORME.

El Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico, dentro de su objeto social de contribuir al debate sobre los asuntos canarios de interés general, publicó durante el primer trimestre del pasado año 2011 un “Informe sobre Planeamiento y gestión racional del Territorio en Canarias- Diagnóstico y Propuesta”, dirigido a llamar la atención sobre la aguda problemática que suponía en aquel momento el retraso en la adaptación del planeamiento territorial y urbanístico de Canarias al marco jurídico vigente, con especial hincapié en el planeamiento general municipal, en tanto que basamento territorial del sistema productivo. Este informe concluía con la aportación de determinadas propuestas cuyo propósito era contribuir a agilizar el mencionado proceso y clarificar el marco legislativo en el que éste se desarrollaba.

Más de un año después, la situación que se dibujaba en aquel informe respecto a dicha adaptación, en especial en el ya mencionado planeamiento municipal, no ha cambiado significativamente:

El problema básicamente se concreta en el hecho de que todo el planeamiento tiene que ultimar su adaptación definitiva a las dos leyes cabeceras del Sistema Normativo que conforman la base del marco legal del sistema, a saber:

- El Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y de Espacios Naturales de Canarias, aprobada por D.L. 1/2000 de 8 de mayo.
- La Ley 19/2003 de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

El hecho de que esta adaptación no se haya producido en la gran mayoría de planes generales de los municipios canarios (sólo veintiuno de los ochenta y ocho: el 24%)¹ y el que dentro de los que faltan se incluyan los ayuntamientos de mayor importancia en el P.I.B. regional, ha desembocado en un desarrollo insostenible desde el punto de vista económico, por la inseguridad jurídica que conlleva y por la maraña normativa que hace muy difícil la conse-

¹ Ver cuadros del epígrafe II.1. del informe.

cución de permisos, licencias y autorizaciones para llevar a cabo cualquier actividad relacionada con el territorio.

La actual situación viene produciendo los siguientes efectos:

- a. Una fuerte conflictividad y judicialización de esta materia, siendo en última instancia jueces y magistrados quienes terminan gestionando el territorio por vía jurisdiccional.**
- b. No cabe duda de que este escenario viene lastrando el P.I.B. regional al frustrar severamente inversiones internas y foráneas tan necesarias en estos tiempos para generar empleo.**
- c. Contribuye a la imagen negativa exterior de Canarias al considerarse ésta una plaza de alto riesgo para las inversiones.**

Este estado de cosas supera con creces los recursos disponibles de las distintas administraciones, económicos y jurídicos, necesarios para reconducir la situación a corto plazo mediante las acciones precisas para obtener la deseada seguridad jurídica que piden los administrados e, incluso, parte de las administraciones implicadas, como ayuntamientos y cabildos. Por esa razón, el Gobierno de Canarias se ha visto obligado a tomar medidas paralelas al sistema de planeamiento de Canarias para poder responder a las demandas de un sector básico para la economía como es el turismo. A tal fin, se promulgó la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. En ella, además de otras materias, se articula una nueva figura, la de los Planes de Modernización (turística), cuyas competencias suplen a las del planeamiento municipal, e, incluso, al planeamiento territorial. que se ven obligados, en su caso, a adoptar las medidas contempladas en ellos mediante revisiones o adaptaciones de sus respectivos contenidos.

Sin entrar a analizar la propia naturaleza y la bondad de esos Planes de Modernización, lo que se subraya aquí es que la necesidad evidente de crear dicha figura paralela manifiesta la quiebra del marco jurídico en el que se inserta el planeamiento, que no ha sido capaz de responder a sus propios planteamientos a lo largo de los últimos diez años.

Por otra parte, la mencionada ley desarrolla la casuística de los Planes Generales Supletorios de Ordenación Estructural. La ordenación de los planes generales (municipales) tiene dos partes: una, la Estructural, en la que se definen aquellos aspectos que conforman el

modelo municipal (clasificación de suelos, sistemas generales, etc.) y otra, la Pormenorizada, en la que se incluye todo el conjunto de determinaciones que constituye la vida diaria de ese municipio.

Hoy por hoy, las determinaciones estructurales de la mayoría de municipios, a excepción de los ámbitos capitalinos y de otros de especial tratamiento (Telde, La Laguna, etc., que pueden revestir una mayor complejidad) vienen dadas por la historia del planeamiento anterior, con lo que es en la ordenación pormenorizada donde se precisa actuar, básicamente, a fin de aclarar la actividad de privados en el seno de una norma clara y estable. Por ello, esta articulación legal no resuelve el problema de fondo, amén de la circunstancia de que hasta ahora no se ha aprobado definitivamente ninguno de los expedientes iniciados.

La Viceconsejería de Política Territorial en comunicación dirigida a los Ayuntamientos el pasado 27 de marzo les anuncia que la única y exigua asignación presupuestaria de que se dispone se destina a formular, a través de la Empresa pública GESPLAN, al menos una decena de Planes Generales Supletorios mencionados.

I.2. PRINCIPIOS BÁSICOS A CONSIDERAR EN LA CONSECUCCIÓN DE UN PLANEAMIENTO EFICAZ.

El Gobierno de Canarias, con la publicación de este Anteproyecto de Ley, refleja su lógica preocupación respecto al actual escenario hasta aquí descrito. Ahora bien, en el trámite que el documento ha de seguir hasta su promulgación, se entiende que es conveniente aportar, por parte de la sociedad, sugerencias que puedan enriquecer, en su caso, el contenido final de la Ley. Por esta razón CATPE articula el presente informe, que pretende poner de manifiesto ideas para que éstas constituyan objeto de debate y, al final, contribuyan, si procede, al mejor resultado de lo pretendido.

A tal fin, se considera que para la consecución del objetivo pretendido, esto es, un sistema eficaz para disponer de un planeamiento definitivo en el plazo más corto posible, sería necesario incidir, al margen de otras medidas de diferente calado, en las siguientes líneas de trabajo:

- a. Asignación competencial de las administraciones y plazos.
- b. Plazos específicos para la aprobación de los planes generales.
- c. Integración de la tramitación urbanística con la medioambiental.

- d. Armonización del marco legislativo y reglamentario del territorio en Canarias.
- e. Medidas en orden a reducir la incidencia de la judicialización del planeamiento.
- f. El Pacto institucional.

a. Asignación competencial de las Administraciones y plazos.

Hoy por hoy, la práctica totalidad de los instrumentos de planeamiento del sistema han de ser sancionados en su fase de aprobación definitiva por la COTMAC², órgano éste dependiente de la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia territorial, y que engloba representación de Consejerías varias, Cabildos, Ayuntamientos y otras Entidades de derecho público y privado.

Se entiende que el papel de la C.O.T.M.A.C. como órgano fiscalizador de toda la actividad planificadora de los demás organismos competenciales, en especial, Cabildos y Ayuntamientos, debería dar paso a un régimen basado en el respeto a la capacidad de cada una de las administraciones en orden a las competencias propias y dentro de las garantías procedimentales que provee el sistema. Así, es lógico entender que si en la pirámide del sistema de planeamiento las Directrices de Ordenación mandatan a los Planes Insulares y a los Planes Territoriales de Cabildos y Consejerías y éstos, a su vez, mandatan al planeamiento urbanístico municipal, hay suficientes garantías procedimentales en sus respectivos contenidos para que cada uno de esos planes en cascada no tengan necesariamente que volver íntegramente a ser refrendados por la C.O.T.M.A.C.

Habría que asumir de una vez que los instrumentos de planeamiento fuesen definitivamente aprobados por el Órgano que aglutinara, por una parte, la responsabilidad de la gestión de los mismos y, por otra, que fuera el competente para valorar la adecuación de éste al planeamiento de orden superior que le afectare.

En lo referente a los plazos de tramitación: evidentemente, los recursos humanos de las administraciones son limitados, pero resulta a todas luces desproporcionado el régimen de plazos que, en especial en lo que se refiere a los que se otorgan a los informes de la C.O.T.M.A.C., está previsto en la legislación. Así, como otro ejemplo representativo está el hecho de que la sumatoria de los plazos de informes y aprobación de un Proyecto de Actua-

² COMISIÓN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE DE CANARIAS.

ción Territorial (P.A.T.) de interés suprainular y de otro de interés local sea, en ambos casos, de seis meses, cuando el primero reviste una complejidad mucho mayor que el segundo.

b. Plazos específicos para la aprobación de los planes generales.

Es cosa sabida que los factores concomitantes políticos, técnicos, económicos y coyunturales impiden que un Plan General municipal se ultime en un plazo de una legislatura. Antes que nada, es preciso asumir que un instrumento de planeamiento siempre es la manifestación de una voluntad política que fija el modelo de desarrollo, por lo que el plazo de cuatro años de una legislatura es el único que garantiza que dicho modelo se pueda llevar a cabo. La posible entrada de otra Corporación puede, y de hecho, suele ser así, alterar las premisas de partida del documento, con la consiguiente vuelta atrás o, en su caso, paralización, de las fases actuadas anteriormente.

Por ello, se entiende que es imprescindible implementar las necesarias medidas para que el plazo máximo para la redacción y aprobación definitiva de un Plan General sea acorde con ese período de cuatro años. Del análisis del trámite contemplado en el anteproyecto de ley en estudio se desprende todo lo contrario.

Basta echar un vistazo al cuadro titulado “Plazo estimado de tramitación de un Plan General en el contexto del Anteproyecto de Ley” del punto III.2 de este informe para comprobar que ésta no es una prioridad que se contemple en este proyecto legislativo: independientemente de la mayor o menor complejidad del modelo municipal a estudiar (el trámite diseñado es menú único, sin diferenciar problemáticas de municipios grandes, medianos o pequeños), resulta materialmente imposible cumplir con el requerimiento propuesto aquí.

c. Integración de la tramitación urbanística con la medioambiental.

La cuestión, en términos simples, se plantea de la siguiente forma: en el marco legal vigente, los planes, y, en especial, los planes generales, han de sufrir una doble tramitación paralela, la medioambiental (mediante el Informe de Sostenibilidad Ambiental y, posteriormente, la aprobación de la Memoria Ambiental) y la propiamente urbanística. Tal como está establecido, la primera precede a la segunda.

Pero en la realidad es imposible realizar una evaluación medioambiental si no se tiene previamente un modelo urbanístico sobre el cual aplicarla. Con lo cual, los trabajos en uno y otro campo se entrelazan necesariamente, pero sus procedimientos son paralelos y no pre-

cisamente concurrentes. Ello da lugar a retrasos, modificaciones y ralentización del procedimiento final que habría que solventar de forma armónica.

Esta confusa situación tiene su razón de ser en una posición doctrinal que resulta discutible, cual es la tesis de que la evaluación ambiental del supuesto de que se trate, es el procedimiento que debe legitimar la intervención del planeamiento y condicionar su contenido y alcance.

No es en esos términos la forma en que está establecida la Directiva europea de Evaluación de Planes y Programas, ni su trasposición a la legislación básica del Estado. La evaluación ambiental así regulada está concebida no para que se convierta en habilitante del Plan, sino como un instrumento destinado a evitar, minimizar y en su caso corregir sus eventuales impactos ambientales no deseables.

La torna de los roles operada por el Ejecutivo regional no sólo es una perversión del sistema, sino también de la ciencia urbanística y territorial en su conjunto, lo que nos ha avocado a la contradicción que anteriormente hemos señalado y que es en muy buena medida responsables de los desajustes temporales que impregnan todo el sistema de formulación del planeamiento.

d. Armonización del marco legislativo y reglamentario del territorio en Canarias.

Desde la aprobación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en el año 2000, la sucesiva incorporación de instrumentos jurídicos, leyes, reglamentos, directivas, procedentes de las distintas administraciones con competencias legislativas (Europa, Estado español, Gobierno de Canarias) han producido una maraña legislativa que hace extremadamente difícil llevar a buen puerto cualquier iniciativa empresarial e, incluso, de las propias administraciones.

Así, como ejemplo, tras la aprobación de la Ley 19/2003 de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, se articuló una sistemática que en la práctica impedía a cualquier plan su modificación o revisión mientras no se adaptara a este nuevo documento legal. Por otra parte, en esta Ley y en reglamentos sucesivos se declaró un margen temporal para que los planes en ese momento en proceso de adaptación obtuvieran su aprobación. Como quiera que dichos plazos no se cumplieron en la gran mayoría de los casos, hoy por hoy esos planes están en situación de caducidad, es decir, hay que poner el contador a cero en su tramitación.

En general, es urgente que se acometa esta labor de clarificación y, en su caso, simplificación, del cuerpo legislativo y reglamentario. Y en especial, tal como se recogía en la Pro-

puesta 2³ del ya mencionado primer informe de CATPE, resulta ya de la máxima prioridad la promulgación del Reglamento de Planeamiento del T.R.L.O.T.E.N.Ca., pendiente desde el año 2000.

Añadimos ahora que además es preciso reconducir la evaluación ambiental del planeamiento hacia el específico contenido que tiene asignado en el marco legislativo estatal y comunitario.

e. Medidas en orden a reducir la incidencia de la judicialización del planeamiento.

Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, es inusitada la cantidad de recursos y otras acciones jurisdiccionales a las que se ve enfrentada la acción de gobierno del territorio habidos desde el año 2007 en relación con los distintos instrumentos de planeamiento, de manera que puede decirse que una cantidad inusual del planes termina siendo decidido en vía judicial a través de los recursos contencioso administrativos interpuestos y de casación, en su caso.

La prolijidad de la legislación y reglamentación sobrevenida y su heterogeneidad de origen y fechas de aplicación, hace inevitable que su aplicación sea objeto de interpretación. El hecho de que sean los jueces los que apliquen las suyas propias, cuando son las administraciones las que tienen la competencia natural sobre la elección del modelo de cada plan y su desarrollo, deriva en una perversión del sistema cuando la casuística es tan elevada.

Todo ello se puede ver de forma gráfica en el diagrama incluido en el punto III.5 del presente informe, que recoge el incremento exponencial del número de acuerdos de la COTMAC que acaban en conflictos jurisdiccionales, pasando de 12 en el 2007 a 123 en el 2011, lo que porcentualmente representa un incremento del 6,3% al 39,4% de los acuerdos afectados.

Se sugiere aquí la posibilidad de establecer un procedimiento administrativo que pueda llenar el vacío dejado por la eliminación de la figura del recurso de reposición u otra equivalente respecto a los acuerdos de la C.O.T.M.A.C., a fin de no agotar en ese punto la vía admi-

³ “Que en un plazo no superior a los seis meses se apruebe por el Gobierno de Canarias el Reglamento de Planeamiento correspondiente al desarrollo del T.R.L.O.T.E.N.Ca., con especial atención a la regulación pormenorizada del contenido de cada tipo de plan, y clarificación y regulación de los términos de difícil interpretación, como el de “modificación sustancial del modelo” y similares, en cada ámbito del planeamiento.”

nistrativa y permitir la posibilidad de dirimir en dicha vía determinados asuntos que, en caso contrario, terminarían formando parte de la problemática aquí glosada.

f. El Pacto institucional.

Una de las principales causas de que se haya llegado a la situación actual ha sido, más allá de la ya sabida prolijidad normativa, la poca coordinación entre las administraciones competentes, incluyendo factores políticos, técnicos y jurídicos.

La aplicación de las determinaciones del T.R.L.O.T.E.N.Ca.⁴ sobre cooperación y coordinación administrativa no ha surtido los efectos que se esperaba en cuanto a integrar las políticas de los distintos departamentos competenciales, sino más bien ha servido para garantizar a cada uno de ellos sus períodos específicos de audiencia en cada expediente y plazos para ello de dos o más meses.

Por otra parte, la mecánica utilizada para coordinar los distintos enfoques de las distintas administraciones sectoriales sobre un determinado ámbito resulta hoy rígida y lenta. Es preciso plantearse otra dinámica a fin de viabilizar en una única fase el cumplimiento de los requerimientos de dichas administraciones de la manera más rápida posible.

Es obvio que ese planteamiento implica asignar a esta tarea una cantidad de recursos humanos, materiales y económicos que quizás hoy no esté disponible, pero no es menos cierto que se trata de una medida coyuntural imperiosa para acortar los tiempos de tramitación.

Por otra parte, sería necesario también un pacto institucional (Gobierno de Canarias, Cabildos y FECAM⁵), que diera cobertura a procedimientos específicos, dentro del marco legal actual o el que se pueda implementar al efecto, para que determinados municipios de escasa complejidad pudieran acelerar el proceso de aprobación de sus planes. Ello aliviaría la presión sobre técnicos y jurídicos del Gobierno introduciendo una más justa proporcionalidad entre el esfuerzo en la gestión y los resultados de la misma.

⁴ Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y Espacios Naturales de Canarias.

⁵ Federación Canaria de Municipios)

I.3. VALORACIÓN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PLANEAMIENTO.

El epígrafe IV de este informe se dedica al análisis del nuevo modelo que articula el Anteproyecto de Ley para la tramitación del planeamiento.

Ello se lleva a cabo mediante el análisis glosado de sus artículos 6 a 9, en los que se concentra la mayor parte de las novaciones respecto al modelo actual. Este ejercicio se lleva a cabo con el ánimo omnipresente de los informes de esta Entidad de coadyuvar en los procesos de reflexión que conlleva la puesta en marcha de los documentos estratégicos para la región, y se enmarcan en la discusión constructiva de los términos concretos del Anteproyecto.

No obstante, no puede renunciarse a la idea de que en el proceso de adaptación que arranca primero en el año 2000 con la aprobación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. y luego se vuelve a ocasionar con la aprobación de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo, a estas alturas hay una gran parte del planeamiento parcialmente desarrollado dentro del marco vigente. Pues bien, el alto nivel novatorio del Anteproyecto introduce otro problema más en el sistema, de manera que de todas las actuaciones habidas hasta la fecha tendrían que traducirse a la nueva normativa de tramitación, lo cual no conjuga precisamente con la urgencia que se pide para ultimar el actual régimen de adaptación del planeamiento.

Por ello, y esa es una de las propuestas del informe, la entrada en vigor de la futura nueva Ley podría interactuar con el actual estado de cosas de una forma que no se adivina en lo que ahora es su Anteproyecto, pero que si no se regula podría dar lugar a situaciones no deseadas. Se entiende que debería articularse el necesario régimen transitorio a fin de ultimar el proceso actual del planeamiento y dejar para luego el perfeccionamiento del sistema previsto por la Ley en proyecto.

I.4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Las propuestas con las que concluye el presente informe se agrupan en los siguientes ejes:

- a. Relación entre el Anteproyecto de Ley y la solución urgente requerida por la actual situación.
- b. Justificación y posible contenido de un régimen transitorio.
- c. Régimen especial para municipios con bajo nivel de complejidad.

d. Necesidad de recuperar la prolongación de la vía administrativa.

e. Asunción de la figura del planeamiento continuo.

f. Una posible alternativa de medidas urgentes.

a. Relación entre el Anteproyecto de Ley y la solución urgente requerida por la actual situación.

Este aspecto ya ha sido comentado en el anterior punto 1.3., y se resume en el hecho de que las novaciones que introduce el Anteproyecto de Ley no parecen ser compatibles con la idea de la necesaria agilización de los actuales procesos en marcha de adaptación de los planes, con lo que racionalmente se entiende que su puesta en marcha no va añadir valor a las posibles medidas a tomar para el logro del objetivo perseguido.

b. Justificación y posible contenido de un régimen transitorio.

Lo que aquí se va a exponer tiene un precedente inmediato: el tratamiento que el poder legislativo de Canarias le ha dado a la actividad turística. Como se ha dicho anteriormente, 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 introduce una figura, el Plan de Modernización que, pese a su evidente carga territorial y urbanística, se hurta al sistema de planeamiento de Canarias. No hace falta ser experto para entender que dicha creación viene motivada por dos factores: uno, el evidente interés que supone flexibilizar las operaciones del sector turístico y de sus infraestructuras asociadas, y otro, la imposibilidad manifiesta de llevar a cabo esa tarea a través de los cauces propiamente urbanísticos.

Entendiendo que la planificación urbanística necesariamente tiene que ser garantista, en cuanto que su resultado es un conjunto de derechos y deberes a asumir tanto por la Administración como por el administrado, no es menos cierto que existen instrumentos dentro de nuestro ordenamiento jurídico para implementar un régimen transitorio que dé salida a la angustiosa situación en la que se encuentra el resto de las actividades de los demás sectores de la economía.

Se aboga en este informe por la necesidad de crear un régimen transitorio más claro y más ágil que el actual para culminar el proceso de adaptación de los planes, y poder someter la posible normativa posterior a un proceso de reflexión compartida por los distintos agentes sociales y políticos.

Concretando: se trataría de impulsar la agilización del trámite de aquellos planes actualmente en curso, en el actual marco legal hasta la finalización del proceso de adaptación, para, una vez consolidado el planeamiento definitivamente aprobado, se procediera al reestudio de un marco legal, en un contexto de sosiego y reflexión que evitara a futuro situaciones como la que aquí se viene produciendo hasta la fecha. Por otra parte, sería necesario articular en el actual marco jurídico los instrumentos precisos (decretos y medidas complementarias) para bajar el nivel de complejidad de la tramitación sin menoscabo de la solvencia jurídica del producto final.

c. Régimen especial para municipios con bajo nivel de complejidad.

Otra de las asignaturas pendientes del Anteproyecto es regresar a la filosofía del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en cuanto a distinguir entre los procedimientos a aplicar a los municipios de alto nivel de complejidad y aquellos que por su propia naturaleza pudieran ser objeto de tramitación más simplificada, sin menoscabo de las garantías procedimentales oportunas.

d. Necesidad de recuperar la prolongación de la vía administrativa.

Se hace preciso recuperar un mecanismo de índole administrativa, como lo fue el Recurso de Reposición ante los dictámenes de la C.O.T.M.A.C., a fin de intentar solventar en vía administrativa determinados asuntos que hoy por hoy han de dilucidarse en el terreno jurisdiccional contencioso administrativo. Eso reduciría la carga de trabajo, el coste económico y, en general, el esfuerzo social que representa la interposición, muchas veces desproporcionada, del procedimiento judicial.

e. Asunción de la figura del planeamiento continuo.

Sería necesario flexibilizar, tanto en la presente situación como en el futuro, el régimen de las modificaciones y revisiones de los planes cuando sus respectivos modelos no contradigan la legislación vigente, y hacer desaparecer los supuestos de caducidad de aquellos que ya están en marcha.

En la misma línea, no se ve justificación alguna en el hecho de que el Consejero correspondiente del Gobierno de Canarias con competencias territoriales asuma la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo de los planes, especialmente de los Planes Parciales municipales, cuando dicha aprobación había sido encomendada por el T.R.L.O.T.E.N.Ca. a los Ayuntamientos.

f. Una posible alternativa de medidas urgentes.

El Sistema está muy desajustado respecto de las capacidades operativas del cuerpo administrativo canario: es demasiado complejo y hoy por hoy carece de elementos esenciales para su aplicación, como pueden ser las Instrucciones Técnicas que garanticen la unidad de criterios en las resoluciones administrativas de cualquier género.

El Sistema exige un proceso de adaptación a los nuevos tiempos que vive el país y sobre todo, a los medios humanos y económicos disponibles. Esta necesaria adaptación, es un proceso complicado y costoso en términos temporales. La situación actual no puede permitirse un paréntesis de tres o cuatro años que como mínimo consumiría la iniciativa legislativa analizada antes de estar operativa.

Con la “maraña legislativa” vamos a tener que convivir mucho tiempo. Es por ello que sería razonable empezar a pensar en alguna otra salida mientras la adaptación del Sistema se va articulando por vía legislativa.

Bueno sería que la Comisión creada por la Presidencia del Gobierno para mejorar la eficiencia de la Función Pública le prestara a la gestión del territorio la atención que necesita.

La solución pasa por producir por parte del Gobierno las Instrucciones Técnicas y los Decretos estratégicos susceptibles de corregir situaciones que han acreditado sobradamente su ineficacia y su carácter prescindible.

Ambos instrumentos se han demostrado eficaces en el pasado y tienen una tramitación sencilla e inmediata. Sólo se requiere garantizar seriamente su eficiencia desde el realismo que la crítica situación económica ha situado en primer plano.

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE INFORME.

II.1. ANTECEDENTES Y COMENTARIOS PREVIOS.

El Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico, dentro de su objeto social de contribuir al debate sobre los asuntos canarios de interés general, publicó durante el primer trimestre del pasado año 2011 un “Informe sobre Planeamiento y gestión racional del Territorio en Canarias- Diagnóstico y Propuesta”, dirigido a llamar la atención sobre la aguda problemática que suponía en aquel momento el retraso en la adaptación del planeamiento territorial y urbanístico de Canarias al marco jurídico vigente, con especial hincapié en el planeamiento general municipal, en tanto que basamento territorial del sistema productivo. Este informe concluía con la aportación de determinadas iniciativas cuyo propósito era contribuir a agilizar dicho proceso y clarificar el marco legislativo en el que éste se desarrollaba.

Más de un año después, la situación que se dibujaba en aquel informe respecto a dicha adaptación, en especial en el ya mencionado planeamiento municipal, no ha cambiado significativamente:

El problema básicamente se concreta en el hecho de que todo el planeamiento tiene que ultimar su adaptación definitiva a las dos leyes cabeceras del Sistema Normativo que conforman la base del marco legal del sistema, a saber:

- El Texto Refundido de las Leyes de Ordenación Territorial y de Espacios Naturales de Canarias, aprobada por D.L. 1/2000 de 8 de mayo.

- La Ley 19/2003 de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias.

Sólo entonces sus determinaciones alcanzarán el régimen de derechos y deberes requerido para garantizar la seguridad jurídica de las acciones sobre el territorio. El hecho de que, hasta ahora, esa adaptación no se haya llevado a cabo en mayor medida a la que se ha hecho, está representando un serio obstáculo para que las pequeñas y medianas empresas puedan ejercer su actividad con el nivel de serenidad requerido.

Como factor redundante, la indefinición jurídica provocada por la normativa sobre los planes no adaptados ha dado lugar a un nivel de judicialización del planeamiento que no tiene pa-

rangón en períodos anteriores: 286 de los 1.162 de los acuerdos de la C.O.T.M.A.C.⁶ adoptados entre 2007 y 2012 están relacionados con la dación de cuentas de otros tantos recursos interpuestos y de sus respectivas sentencias.

Para dejar constancia de cuál es la situación a febrero del presente año, según datos del Gobierno de Canarias, se elabora el cuadro de la siguiente página, en el que se pone de manifiesto, municipio por municipio de las islas, el momento del procedimiento en el que se encuentran sus respectivos planes generales. Del análisis de este cuadro se desprende, sin perjuicio de otras valoraciones, las siguientes conclusiones:

La primera, de índole cuantitativa, es que sólo veintiuno de los ochenta y ocho municipios han ultimado el proceso de adaptación al marco jurídico vigente y, por tanto, gozan del régimen pleno de derechos y deberes que ello les otorga.

Por el contrario, los sesenta y siete restantes continúan en el proceso, en diversos grados de consolidación. Especialmente preocupante es el hecho de que treinta de ellos aun ni siquiera hayan iniciado el procedimiento de adaptación a la legislación canaria inaugurada con la Ley 9/1999 de 13 de mayo, con lo que sus respectivos ámbitos municipales se rigen a través de Planes Generales anteriores a dicha Ley o de Normas Subsidiarias totalmente obsoletas en sus contenidos.

La segunda conclusión, ésta de carácter cualitativo, es que, sin menoscabo del indudable mérito de las Corporaciones que han logrado la culminación de sus respectivos procedimientos de adaptación, la mayor parte de esos municipios, a excepción de ámbitos como Arona, Gáldar y Guía de Isora, no tienen un gran peso específico en las actividades generadoras del P.I.B. canario. Sin embargo, el retraso de aquellos municipios que, por su papel capitalino insular o por su importancia en la actividad económica, especialmente la turística, sí constituye un grave problema para el normal desarrollo de la actividad que viene demandando la sociedad canaria. Esta afirmación se ilustra en el siguiente cuadro:

⁶ Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias

| MUNICIPIO | PLANEAM. ACTUAL | FECHA | PLANEAM. EN ADAPTACIÓN | FASE | FECHA |
|----------------------------|----------------------------------|------------|---|------------------|------------|
| Arrecife | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 05/11/2003 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Avance | 10/10/2011 |
| La Oliva | SIN ADAPTAR | 29/07/1999 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Avance | 05/05/2011 |
| Las Palmas de Gran Canaria | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 09/03/2005 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Ap. Inicial | 22/06/2009 |
| Mogán | SIN ADAPTAR | 17/11/1987 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Avance | 23/12/2010 |
| Puerto de La Cruz | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 02/04/2003 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Estudios previos | |
| Puerto del Rosario | SIN ADAPTAR | 17/05/1996 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Ap. Inicial | 31/03/2003 |
| San Bartolomé de Tirajana | SIN ADAPTAR | 01/10/1996 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Ap. Inicial | 31/03/1998 |
| San Cristóbal de La Laguna | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 28/07/2005 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Avance | 12/02/2009 |
| San Sebastián de La Gomera | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 03/11/2005 | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES | Avance | 31/07/2009 |
| Santa Cruz de La Palma | SIN ADAPTAR | 15/11/1990 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Ap. Provis. | 28/12/2010 |
| Santa Cruz de Tenerife | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 30/11/2005 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Ap. Provis. | 21/12/2010 |
| Telde | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 04/02/2003 | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES | Avance | 05/01/2006 |
| Tías | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 28/07/2005 | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES | Avance | 14/05/2009 |
| Valverde | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | 17/12/2002 | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES | Avance | 25/08/2005 |
| Yaiza | SIN ADAPTAR | 30/03/1974 | ADAPTACIÓN A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES | Avance | 20/08/2010 |

El cuadro siguiente describe la situación del planeamiento de aquellos municipios que han iniciado el proceso de la plena adaptación al marco legal básico:

DESGLOSE CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL PLANEAMIENTO GENERAL PLENAMENTE ADAPTADO: PESO ESPECÍFICO SUPERFICIAL Y POBLACIONAL RESPECTO DEL CONJUNTO DEL ARCHIPIÉLAGO.

| ISLA | MUNICIPIO | Adaptación Plena con Aprobación Provisional | | Adaptación Plena con Aprobación Definitiva | |
|----------------------|-------------------------|---|---------------------|--|-------------------|
| | | Superficie (km ²) | Población 2011 | Superficie (km ²) | Población 2011 |
| CANARIAS | | 7.446,95 | 2.126.769,00 | 7.446,95 | 2.126.769 |
| LANZAROTE | Haría | | | 106,59 | 5.203,00 |
| | Teguise | 263,98 | 20.788 | | |
| | Betancuria | 103,64 | 839 | | |
| FUERTEVENTURA | Pájara | 383,52 | 20.565 | | |
| | Puerto del Rosario | 289,95 | 35.664 | | |
| GRAN CANARIA | Gáldar | | | 61,59 | 24.361 |
| | Ingenio | 38,15 | 29.871 | | |
| | Valsequillo | | | 39,15 | 9.090 |
| TENERIFE | Arona | | | 81,79 | 75.339 |
| | Buenavista del Norte | | | 67,42 | 5.103 |
| | Candelaria | | | 49,53 | 25.957 |
| | Fasnia | | | 45,11 | 3.015 |
| | Garachico | 29,28 | 5.327 | | |
| | Guancha (La) | | | 23,78 | 5.455 |
| | Guía de Isora | | | 143,43 | 20.396 |
| | Rosario (E) | | | 39,43 | 17.383 |
| LA GOMERA | Sauzal (E) | | | 18,31 | 9.065 |
| | Tanque (E) | 23,65 | 2.903 | | |
| | Tegueste | 26,41 | 10.874 | | |
| | Agulo | | | 25,39 | 1.202 |
| LA PALMA | Alajeró | | | 49,43 | 2.016 |
| | Hermigua | | | 39,67 | 2.232 |
| | Vallehermoso | | | 109,32 | 3.142 |
| | Breña Alta | | | 30,82 | 7.344 |
| | Fuencaliente | 56,42 | 1.905 | | |
| LA PALMA | Llanos de Aridane (Los) | | | 35,79 | 21.145 |
| | Paso (E) | 135,92 | 7.947 | | |
| | Puntagorda | | | 31,1 | 2.028 |
| | Puntallana | | | 35,1 | 2.416 |
| | Santa Cruz de La Palma | 43,38 | 16.924 | | |
| | Tazacorte | | | 11,37 | 5.559 |
| | Tijarafe | | | 53,76 | 2.763 |
| | TOTAL | 1.394,30 | 153.607,00 | 1.097,88 | 250.214,00 |
| Porcentajes | 18,72% | 7,22% | 14,74% | 11,76% | |

Aquí se acredita cómo los municipios con el planeamiento provisionalmente aprobado representan el 18,72 % de la superficie del Archipiélago (1.394 km²) y el 7,22 % del total de su población (153.607 Hab), al tiempo que los municipios con el planeamiento definitivamente aprobado representan tan sólo el 14,74 % de la superficie del Archipiélago (1.097 km²) y el 11,76 % del total de su población (250.214 Hab).

De ello se deduce que el 66 % de la superficie del Archipiélago y el 81 % de su población se encuentran en cuanto a planeamiento general, en situación de precariedad de diversos grados incluyendo, como queda patente en el primer cuadro anterior, los municipios de especial importancia por ser capitales insulares o aquellos otros que destacan por la importancia de su actividad económica, especialmente la turística. Esta situación es simplemente inadmisibles en el contexto de la situación económica que vivimos.

Se configura así un grave problema para el normal desarrollo de la actividad económica que viene demandando la sociedad canaria.

Como colofón de la situación a febrero pasado (no ha cambiado esencialmente el escenario desde entonces) se expone el cuadro de la siguiente página, que expone cual es el estado del planeamiento municipal de todos los municipios de Canarias.

| ESTADO DEL PLANEAMIENTO MUNICIPAL A FEBRERO DE 2012 | | |
|---|----------------------------------|---|
| MUNICIPIO | CONSOLIDADA | EN TRÁMITE |
| GC Agate | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Adeje | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Agüimes | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| LG Agulo | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LG Alajeró | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| FV Antigua | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Arafo | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Arico | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Arona | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LZ Arrecife | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Artenara | SIN ADAPTAR | |
| GC Arucas | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Barlovento | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| FV Betancuria | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Breña Alta | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LP Breña Baja | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| TF Buenavista del Norte | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF Candelaria | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LP El Paso | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| EH El Pinar de El Hierro | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF El Rosario | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF El Sauzal | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF El Tanque | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Fasnia | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| GC Firgas | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| EH Frontera | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| LP Fuencaliente de La Palma | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Gáldar | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF Garachico | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Garafía | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Granadilla de Abona | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| TF Guía de Isora | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF Güimar | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| LZ Haría | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LG Herrigua | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF Icod de Los Vinos | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| GC Ingenio | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| GC La Aldea de San Nicolás | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF La Guancha | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF La Matanza de Acentejo | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| FV La Oliva | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF La Orotava | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| TF La Victoria de Acentejo | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Las Palmas de Gran Canaria | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Los Llanos de Aridane | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF Los Realejos | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Los Silos | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Mogán | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Moya | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| FV Pájara | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Puerto de La Cruz | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| FV Puerto del Rosario | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Puntagorda | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LP Puntallana | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LP San Andrés y Sauces | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LZ San Bartolomé de Lanzarote | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC San Bartolomé de Tirajana | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF San Cristóbal de La Laguna | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF San Juan de La Rambla | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| TF San Miguel de Abona | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LG San Sebastián de La Gomera | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| GC Santa Brígida | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Santa Cruz de La Palma | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Santa Cruz de Tenerife | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Santa Lucía de Tirajana | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Santa María de Guía | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| TF Santa Ursula | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Santiago del Teide | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| TF Tacoronte | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Tazacorte | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| TF Tegueste | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LZ Teguiuse | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Telde | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| GC Tejeda | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| GC Teror | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LZ Tías | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| LP Tijarafe | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| LZ Tinajo | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| FV Tuineje | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LG Valle Gran Rey | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LG Vallehermoso | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| GC Valleseco | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| GC Valsequillo | ADAPTADO A DIRECTRICES | |
| EH Valverde | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| GC Vega de San Mateo | ADAPT. BÁSICA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| TF Vilaflor | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |
| LP Villa de Mazo | ADAPT. PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. | ADAPTACIÓN A DIRECTRICES |
| LZ Yaiza | SIN ADAPTAR | ADAPTACIÓN PLENA A T.R.O.L.E.N.C.A. Y A DIRECTRICES |

Ante toda esta problemática, el Gobierno de Canarias ha optado por soluciones de urgencia a efectos de intentar paliar los efectos negativos especialmente sobre un sector especialmente sensible como es el turístico. En esa línea se inserta la implantación de un nuevo instrumento, paralelo al sistema general de planeamiento del T.R.L.O.T.E.N.Ca.

Por un lado se ha creado la figura de los Planes de Modernización prevista en el artículo 15 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. Mediante dicha figura, se pretende activar la regeneración de infraestructuras de las zonas turísticas y la modernización de la planta alojativa y complementaria.

Sin perjuicio de que en el actual escenario socio económico este tipo de medidas constituyan una respuesta ágil a la inaplazable demanda del sector más relevante en la economía canaria, hay que entender que esto no reemplaza la necesidad de normalizar el resto de los problemas que crea la no adaptación de los planes. Existen múltiples y legítimos intereses de otra índole, tanto de la iniciativa privada como de las propias administraciones que necesitan un marco jurídico seguro para poder llevar a cabo su desarrollo, y ello no será posible si no se concierta ya una metodología que resuelva de una vez y con carácter urgente la problemática expuesta.

Por otro, en el marco del mismo texto legal se incorpora a las figuras de planeamiento la de los llamados Planes Generales Supletorios de Ordenación Estructural, formulados subsidiariamente por el Gobierno de Canarias, que tienen la particularidad de resultar inútiles a efectos de atender las necesidades de ordenación pormenorizada imprescindibles para el desarrollo de la actividad económica. En todo caso, hasta la fecha ninguno de los iniciados ha superado el trámite de aprobación definitiva.

Las expectativas de salir de este agujero se han visto momentáneamente frustradas con la más que precaria dotación presupuestaria establecida por el Gobierno para atender a su deber y compromiso de dotar económicamente a los municipios de los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones de formulación inicial y provisional del planeamiento, tal como anunciara el Presidente en su Discurso de Investidura, al referirse al contenido del pacto de legislatura suscrito con el PSOE.

La única y exigua disponibilidad de recursos en el presente ejercicio de 2012, se está destinando a través de GESPLAN para la formulación de menos de una decena de planes generales supletorios.

Tal es el resultado de la comunicación remitida a todos los Ayuntamientos por la Viceconcejería de Política Territorial el pasado 27 de marzo de corriente.

II.2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETO DE ESTE INFORME.

En el contexto descrito, el Gobierno de Canarias desarrolla y somete a información pública el “Anteproyecto de Ley de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales”. Se espera que este Anteproyecto, como tal, ha de tener aun el lógico y deseable debate dentro y fuera del Gobierno y del Parlamento antes de la promulgación de la Ley, y es por ello que el CATPE, en orden a su vocación estatutaria de aportar reflexiones e ideas a la discusión de los asuntos estratégicos de Canarias, emite este documento, cuyo objeto se resume en los siguientes puntos:

- Por una parte, la actualización de los datos del mencionado informe de marzo pasado (“Informe sobre Planeamiento y gestión racional del Territorio en Canarias- Diagnóstico y Propuesta”), a fin de establecer cuál ha sido la evolución de la adaptación de los instrumentos de planeamiento durante este período y el análisis de la actual situación. Como es evidente, este punto se ha desarrollado básicamente en el anterior apartado II.1.
- En segundo lugar, CATPE aporta en el apartado III de este documento un conjunto de ideas y principios a considerar en lo que se refiere a la clarificación del marco en el que se desarrolla la actividad planificadora de Canarias.
- Por último, en el apartado IV se aporta un análisis comentado del contenido de los artículos 8, 9 y 11 del Anteproyecto de Ley, específicamente en lo que se refiere a la génesis y tramitación del planeamiento municipal (Planes Generales de Ordenación).
- Todo ello tiene como colofón el contenido del apartado V, en el que se vierten las conclusiones que, en este momento del procedimiento, CATPE entiende como ideas que pretenden aportar, desde su punto de vista, mejoras al texto definitivo de la Ley.

La experiencia invita a estimar en no menos de tres o cuatro años el entorno temporal en el que el proceso legislativo iniciado pudiera resultar operativo.

Dado que Canarias no puede resistir por más tiempo el bloqueo del planeamiento que arrastra desde hace ya más de una década, en el apartado 6 del epígrafe V del presente informe se aportan un conjunto de recomendaciones encaminadas a agilizar y optimizar los procesos de formulación del planeamiento general municipal en marcha, mediante determinadas iniciativas cuya implantación inmediata es además de viable en el actual contexto legislativo,

tremendamente eficaz para mejorar sustancialmente la función tutelar de las Administraciones concernidas.

III. PRINCIPIOS BÁSICOS A CONSIDERAR EN LA CONSECUCCIÓN DE UN PLANEAMIENTO EFICAZ.

Ante la actual situación descrita en el anterior punto II.1, la obligada conclusión es que no se puede continuar en este estado de continua indefinición de los plazos en los que dicha situación va a regularizarse. La misma gestión rápida aplicada a la planificación turística (por obvias razones de urgencia) habría de ser implementada para el resto del territorio. Ello sólo puede ser posible mediante un esfuerzo coordinado de las administraciones con competencia territorial (Gobierno de Canarias, Cabildos y Ayuntamientos), en el que se incluyera el compromiso de la mayor agilidad en los trámites y plazos, y, en su caso, la promulgación de los instrumentos legales y administrativos necesarios para salir de este impasse. Como ya hemos señalado respecto de esta posibilidad, en el Epílogo se desarrollan las posibilidades inmediatas de alcanzar este objetivo inaplazable.

Todo ello no puede ser posible si no hay una clara voluntad política que reconozca la gravedad del caso y asuma este problema como un asunto de interés estratégico para el logro de un desarrollo imprescindible en los actuales momentos.

Se considera que, en este sentido, el Gobierno de Canarias, con la publicación de su Anteproyecto de Ley, asume una parte de ese reto que refleja su lógica preocupación al respecto. Ahora bien, en el trámite que el documento ha de seguir hasta su promulgación, se entiende que es conveniente aportar, por parte de la sociedad, sugerencias que puedan enriquecer, en su caso, el contenido final de la Ley. Por esta razón CATPE articula el presente informe, que no tiene carácter de alegación, que sólo pretende poner de manifiesto ideas para que éstas constituyan objeto de debate y, al final, contribuyan, si procede, al mejor resultado de lo pretendido.

Todo ello basado en el principio de que las novaciones que puedan introducirse en el nuevo cuerpo normativo habrán que tener como objetivo básico cerrar este período crítico, sin perjuicio de que se arbitren medidas a futuro para llevar a cabo el necesario proceso de racionalización del marco legislativo aun pendiente.

Es en este sentido en el que se aportan a lo largo de los siguientes puntos de este apartado el análisis de aspectos que se entienden como básicos para gestionar la actual problemática.

III.1. ASIGNACIÓN COMPETENCIAL Y PLAZOS.

Es preciso replantearse la concurrencia de competencias de distintas administraciones sobre cada uno de los instrumentos del planeamiento.

Se entiende que el papel de la C.O.T.M.A.C. como órgano fiscalizador de toda la actividad planificadora de los demás organismos competenciales, en especial, Cabildos y Ayuntamientos, debería dar paso a un régimen basado en el respeto a la capacidad de cada una de las administraciones en orden a las competencias propias y dentro de las garantías procedimentales que provee el sistema. Así, es lógico entender que si en la pirámide del sistema de planeamiento las Directrices de Ordenación mandatan a los Planes Insulares y a los Planes Territoriales de Cabildos y Consejerías y éstos, a su vez, mandatan al planeamiento urbanístico municipal, hay suficientes garantías procedimentales en sus respectivos contenidos para que cada uno de esos planes en cascada no tengan necesariamente que volver íntegramente a ser refrendados por la C.O.T.M.A.C.

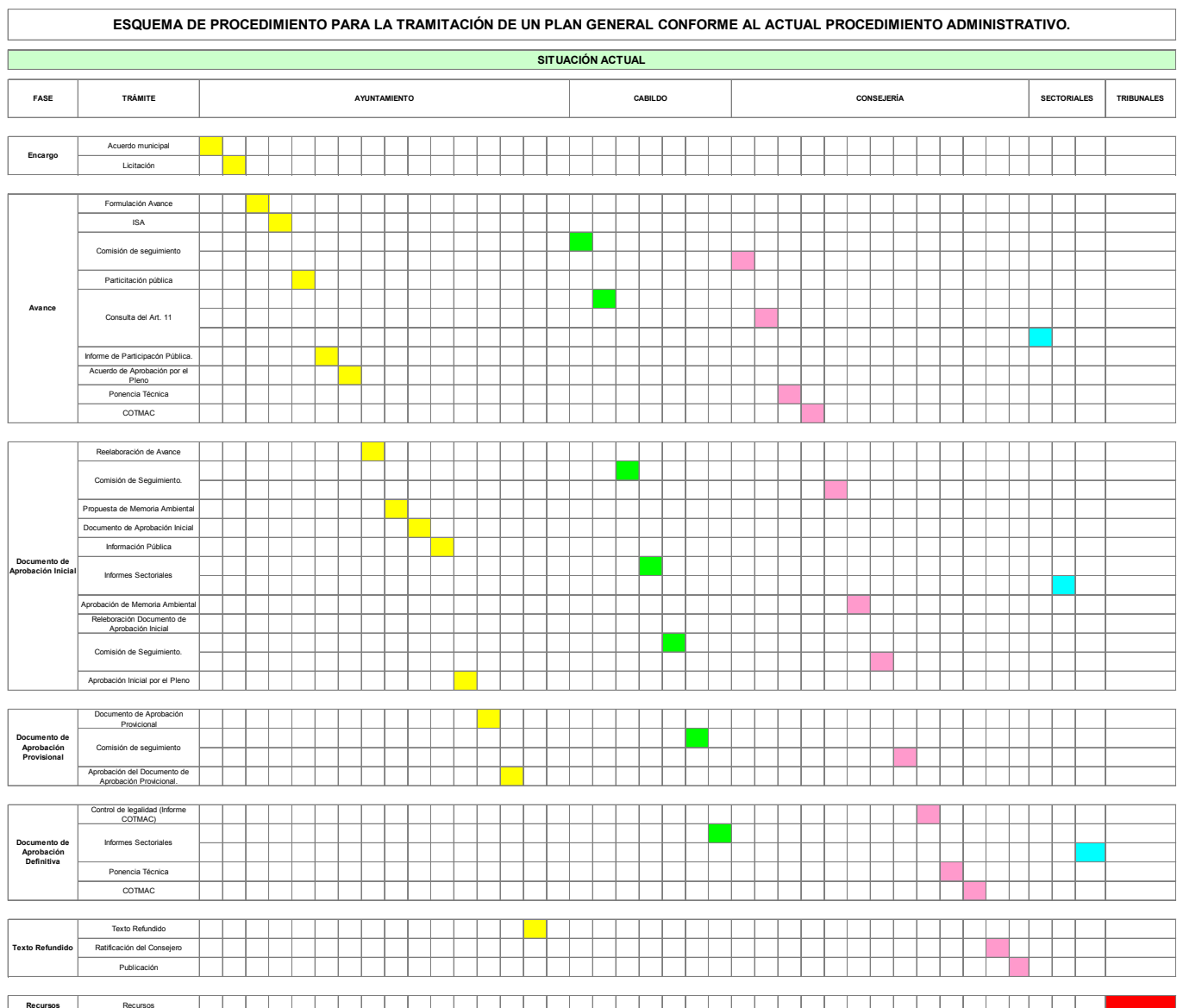
Un claro ejemplo lo constituye el caso de los Planes Parciales: estos planes son desarrollados por entidades, en general privadas, y sometidos a trámite y aprobación por parte del correspondiente Ayuntamiento. Estos planes tienen que cumplir con la ficha contenida en el correspondiente Plan General, con lo que llevan preasignados los parámetros en los que han de desarrollarse (uso, edificabilidad, aprovechamiento, etc.). Según el Reglamento de Procedimiento de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (Decreto 55/2006, de 9 de mayo), el tiempo que tiene el Ayuntamiento respectivo para su aprobación definitiva es de seis meses. Ahora bien, la Ley 6/2009 de Medidas Urgentes rescató, en su artículo 9, la competencia de la aprobación definitiva a favor del Gobierno de Canarias, otorgándose en esa fase un plazo adicional de cuatro meses para completar dicha aprobación. Este nuevo trámite, en esa filosofía de respeto competencial, se podría fácilmente sustituir por una dación de cuentas del Ayuntamiento a la Consejería competente sobre los términos de la aprobación por parte del Ayuntamiento, ahorrando un considerable gasto económico y de recursos humanos y acortando sensiblemente los plazos.

Se trae aquí este ejemplo como paradigma de un innecesario retraso en un trámite extrapolable, con los matices necesarios, a otros procedimientos. La cuestión que se plantea es que esta forma de entender el garantismo procedimental choca de frente con el espíritu de la Directiva Bolkestein vigente desde 2008.

Habría que asumir de una vez que los instrumentos de planeamiento fuesen definitivamente aprobados por el Órgano que aglutinara, por una parte, la responsabilidad de la gestión de

los mismos y, por otra, que fuera el competente para valorar la adecuación de éste al planeamiento de orden superior que le afectare.

Por otra parte, subsiste la cuestión de los plazos: evidentemente, los recursos humanos de las administraciones son limitados, pero resulta a todas luces desproporcionado el régimen de plazos que, en especial en lo que se refiere a los que se otorgan a los informes de la C.O.T.M.A.C., está previsto en la legislación. Así, como otro ejemplo representativo está el hecho de que la sumatoria de los plazos de informes y aprobación de un Proyecto de Actuación Territorial (P.A.T.) de interés suprainular y de otro de interés local sea, en ambos casos, de seis meses, cuando el primero reviste una complejidad mucho mayor que el segundo. En el gráfico siguiente se ha reflejado en la forma más expresiva posible el solapamiento competencial vigente y la reiteración tutelar administrativa, tomado como ejemplo de referencia la tramitación de un plan general municipal.



III.2. PLAZOS ESPECÍFICOS PARA LA APROBACIÓN DE LOS PLANES GENERALES.

La situación ya descrita y origen de este informe demuestra sin lugar a dudas la perversión del sistema cuando los factores concomitantes políticos, técnicos, económicos y coyunturales impiden que un Plan General municipal se ultime en un plazo de una legislatura. Antes que nada, es preciso asumir que un instrumento de planeamiento siempre es la manifestación de una voluntad política que fija el modelo de desarrollo, por lo que el plazo de cuatro años de una legislatura es el único que garantiza que dicho modelo se pueda llevar a cabo. La posible entrada de otra Corporación puede, y de hecho, suele ser así, alterar las premisas de partida del documento, con la consiguiente vuelta atrás o, en su caso, paralización, de las fases actuadas anteriormente.

Por ello, se entiende que es imprescindible implementar las necesarias medidas para que el plazo máximo para la redacción y aprobación definitiva de un Plan General sea acorde con ese período.

La actual situación es de sobras conocida, por lo que se entiende preciso que la nueva ley arbitre dichas medidas. Sin embargo, del estudio de los procedimientos recogidos en el Anteproyecto de Ley, que es objeto de análisis del posterior apartado IV de este informe, arroja un resultado que se concreta en el cuadro siguiente. Para su redacción se establece un escenario teórico, alejado de la casuística habitual, en el que un plan general ideal atraviese todas sus fases sin tener que ser objeto de rechazo en ninguna de ellas, ni sufrir modificaciones: en definitiva, la idealización de un cronograma cuyos tramos están dentro de la teoría propugnada en el contenido del articulado del Anteproyecto.

Como puede verse en el cuadro, el mero transcurso de los plazos previstos, considerando unos períodos de redacción documental razonables, ya se escapa de los cuatro años que en este punto se preconizan. Y, a mayor abundamiento, entendiéndose que se considera el inicio de los trabajos desde la toma de posesión de la nueva Corporación.

PLAZO ESTIMADO DE TRAMITACIÓN DE UN PLAN GENERAL EN EL CONTEXTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

| FASE | TRÁMITE | MESES | | | |
|-------------------------------------|--|------------------------|-------------|------------|------------|
| | | PRIMER AÑO LEGISLATURA | SEGUNDO AÑO | TERCER AÑO | CUARTO AÑO |
| Encargo | Líneas Básicas de Desarrollo | 3 | | | |
| | Piegos de Condiciones y Licitación | | 5 | | |
| Aprobación Fase municipal | Propuesta de modelo | | 6 | | |
| | Publicación y participación pública (*) | | | 4 | |
| | Texto Inicial del Plan Básico y Contenido medioambiental | | | 12 | |
| | Informe de sectoriales | | | | 2 |
| | Inform. Pública Evaluación Ambiental Estratégica | | | | 2 |
| | Reelaboración Texto Inicial del Plan Básico | | | 6 | |
| | Aprobación de la Memoria Ambiental | | | | 3 |
| | Aprobación previa del Texto Inicial del Plan Básico | | | | 1 |
| | Información Pública (*) | | | | 2 |
| | Informe de alegaciones y aprobación de la fase municipal | | | | 2 |
| | Informes sectoriales | | | | 2 |
| Remisión a la COTMAC | | | | 4 | |
| Aprobación definitiva COTMAC | COTMAC (**) | | | | 4 |
| | Publicación | | | | 3 |

(*) Se incluye el tiempo para la publicación y la recepción de alegaciones por correo

(**) Ante la indefinición de este plazo en el Anteproyecto, se considera el de la legislación actual

III.3. INTEGRACIÓN DE LA TRAMITACIÓN URBANÍSTICA CON LA MEDIOAMBIENTAL.

Entendiendo la dificultad que comporta conciliar, como es el caso, una legislación ambiental estatal con otra territorial canaria, de cuya interacción resultan distintos ritmos y prelación en los trámites, habría no obstante que llevar a cabo un proceso de integración, de forma que ambas constituyeran una unidad no sólo en el transcurso de plazos, sino incluso en el tratamiento del propio modelo.

La cuestión, en términos simples, se plantea, en teoría, de la siguiente forma: en el esquema procedimental vigente es preciso ultimar el procedimiento medioambiental (aprobación de la Memoria Ambiental) antes de proceder a la aprobación del modelo urbanístico. Pero en la realidad es imposible realizar una evaluación medioambiental si no se tiene previamente un modelo urbanístico sobre el cual aplicarla. Con lo cual, los trabajos en uno y otro campo se entrelazan necesariamente, pero sus procedimientos son paralelos y no precisamente concurrentes. Ello da lugar a retrasos, modificaciones y ralentización del procedimiento final que habría que solventar de forma armónica.

La propuesta 3 del anterior informe de CATPE ya motivaba una sugerencia en ese sentido⁷.

Esta confusa situación tiene su razón de ser en una posición doctrinal que resulta discutible, cual es la tesis de que la evaluación ambiental del supuesto de que se trate, es el procedimiento que debe legitimar la intervención del planeamiento y condicionar su contenido y alcance.

No es en esos términos la forma en que está establecida la Directiva europea de Evaluación de Planes y Programas, ni su trasposición a la legislación básica del Estado. La evaluación ambiental así regulada está concebida no para que se convierta en habilitante del Plan, sino como un instrumento destinado a evitar, minimizar y en su caso corregir sus eventuales impactos ambientales no deseables.

⁷ PROPUESTA Nº 3: “Que se aclare, en la vía que proceda, la simultaneidad del trámite, especialmente en lo referido a las informaciones públicas e informes de las Administraciones competentes según el artículo 11 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., entre la documentación medioambiental (I.S.A.) y Memoria Ambiental, y el documento del Plan. Acreditar la seguridad jurídica de los trámites en orden a los pronunciamientos jurisdiccionales habidos y la interpretación que el Gobierno de Canarias haga de ellos, a fin de garantizar la seguridad jurídica de las aprobaciones definitivas del planeamiento.”

La torna de los roles operada por el Ejecutivo regional no sólo es una perversión del sistema, sino también de la ciencia urbanística y territorial en su conjunto, lo que nos ha avocado a la contradicción que anteriormente hemos señalado y que es en muy buena medida responsables de los desajustes temporales que impregnan todo el sistema de formulación del planeamiento.

III.4. ARMONIZACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIO DEL TERRITORIO EN CANARIAS.

Hasta ahora, y desde la aprobación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. en el año 2000, la sucesiva incorporación de instrumentos jurídicos, leyes, reglamentos, directivas, procedentes de las distintas administraciones con competencias legislativas (Europa, Estado español, Gobierno de Canarias) han motivado que el actual marco en el que se desarrolla la gestión territorial haya adquirido un grado de complejidad que, además de dificultar seriamente el normal ejercicio de dicha gestión, se perciba desde la sociedad como un obstáculo para la lícita actividad de los operadores, tanto privados como de la propia administración.

En el primer informe del CATPE de marzo pasado ya se insistía en la necesidad de racionalizar dicho marco jurídico, incluyendo propuestas dirigidas a tal fin. Así, en la Propuesta 1 se apreciaba la necesidad de devolver a los Ayuntamientos la competencia para la aprobación de sus planes parciales (asunto ya comentado en el anterior punto III.1) y agilizar la posibilidad de que los planes generales vigentes pudieran tramitar todo tipo de modificaciones y revisiones (lo que se ha dado en llamar Planeamiento Continuo) en el camino de adaptarse al marco legislativo vigente.

En general, es urgente que se acometa esta labor de clarificación y, en su caso, simplificación, del cuerpo legislativo y reglamentario. Y en especial, tal como se recogía en la Propuesta 2⁸ del ya mencionado primer informe de CATPE, resulta ya de la máxima prioridad la promulgación del Reglamento de Planeamiento del T.R.L.O.T.E.N.Ca., pendiente desde el año 2000.

⁸ “Que en un plazo no superior a los seis meses se apruebe por el Gobierno de Canarias el Reglamento de Planeamiento correspondiente al desarrollo del T.R.L.O.T.E.N.Ca., con especial atención a la regulación pormenorizada del contenido de cada tipo de plan, y clarificación y regulación de los términos de difícil interpretación, como el de “modificación sustancial del modelo” y similares, en cada ámbito del planeamiento.”

Añadimos ahora que además es preciso reconducir la evaluación ambiental del planeamiento hacia el específico contenido que tiene asignado en el marco legislativo estatal y comunitario.

III.5. MEDIDAS EN ORDEN A REDUCIR LA INCIDENCIA DE LA JUDICIALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO.

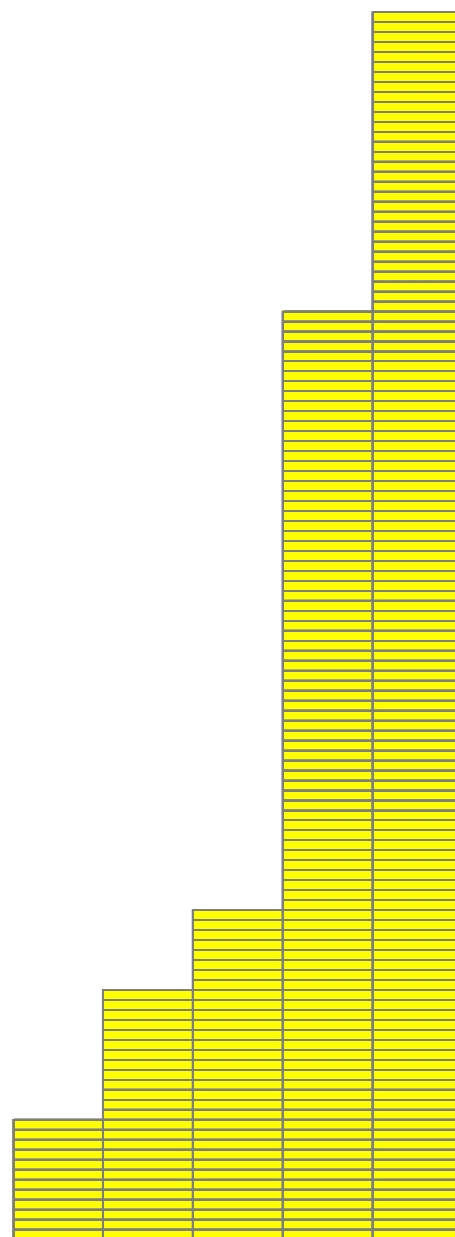
Como ha quedado dicho en el punto II.1 de este informe, es inusitada la cantidad de recursos y otras acciones jurisdiccionales a las que se ve enfrentada la acción de gobierno del territorio habidos desde el año 2007 en relación con los distintos instrumentos de planeamiento, de manera que puede decirse que una cantidad inusual del planes termina siendo decidido en vía judicial a través de los recursos contencioso administrativos interpuestos y de casación, en su caso.

Una de las causas que motivan esta judicialización, tanto de determinados planes como de otros tipos de acciones sobre el suelo (licencias, autorizaciones, etc.) es la prolija legislación y reglamentación sobrevenida que, en orden a su heterogeneidad de origen y fechas de aplicación, precisa de interpretaciones para su aplicación. El hecho de que sean los jueces los que apliquen las suyas propias, cuando son las administraciones las que tienen la competencia natural sobre la elección del modelo de cada plan y su desarrollo, deriva en una perversión del sistema cuando la casuística es tan elevada.

A qué extremos se ha llevado esta conflictividad se puede ver gráficamente en el siguiente diagrama, que expresa la cantidad de resoluciones adoptadas por la C.O.T.M.A.C. en relación con asuntos jurisdiccionales de mayor o menor entidad (modificaciones de planeamiento provenientes de sentencias, daciones de cuenta, ejecución en general de sentencias, etc.)

En esta gráfica se observa que el crecimiento del número de resoluciones motivadas en el seno de la C.O.T.M.A.C. aumenta exponencialmente, lo cual parece deberse al hecho de que los procedimientos incoados en anteriores años vienen llegando en su fase de resolución a dicho Órgano.

**GRAFICA REPRESENTATIVA DE LA EVOLUCIÓN DE CONFLICTOS JURISDICCIONALES
DERIVADOS DE ACUERDOS DE LA COTMAC**



| AÑO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|
| Nº de R.C.A. Y R.C. | 12 | 25 | 33 | 93 | 123 |
| % RESPECTO DEL TOTAL DE ASUNTOS TRATADOS EN LA COTMAC | 6,3 | 12,3 | 17,5 | 32,8 | 39,4 |
| MEDIA MENSUAL DE PLEITOS | 1,0 | 2,1 | 2,8 | 7,8 | 10,3 |

En tanto no se consiga dotar el marco legal de un régimen aplicativo menos sujeto a interpretaciones y, por tanto, menos conflictivo, se sugiere la posibilidad de establecer un procedimiento administrativo que pueda llenar el vacío dejado por la eliminación de la figura del recurso de reposición u otra equivalente respecto a los acuerdos de la C.O.T.M.A.C., a fin

de no agotar en ese punto la vía administrativa y permitir la posibilidad de dirimir en dicha vía determinados asuntos que, en caso contrario, terminarían formando parte de la problemática aquí glosada.

III.6. EL PACTO INSTITUCIONAL.

Una de las principales causas de que se haya llegado a la situación actual ha sido, más allá de la ya sabida prolijidad normativa, la poca coordinación entre las administraciones competentes, incluyendo factores políticos, técnicos y jurídicos. La aplicación sistemática en los trámites del artículo 11^º del T.R.L.O.T.E.N.Ca. no ha surtido los efectos que se esperaba en cuanto a integrar las políticas de los distintos departamentos competenciales, sino más bien ha servido para garantizar a cada uno de ellos sus períodos específicos de audiencia en cada expediente y plazos para ello de dos o más meses.

Por otra parte, la mecánica utilizada para cohesionar los distintos enfoques de las distintas administraciones sectoriales sobre un determinado ámbito resulta hoy rígida y lenta. Es preciso plantearse otra dinámica a fin de viabilizar en una única fase el cumplimiento de los requerimientos de dichas administraciones de la manera más rápida posible.

Es obvio que ese planteamiento implica asignar a esta tarea una cantidad de recursos humanos, materiales y económicos que quizás hoy no esté disponible, pero no es menos cierto que se trata de una medida coyuntural imperiosa para acortar los tiempos de tramitación.

Por otra parte, sería necesario también un pacto institucional (Gobierno de Canarias, Cabildos y FECAM¹⁰), que diera cobertura a procedimientos específicos, dentro del marco legal actual o el que se pueda implementar al efecto, para que determinados municipios de escasa complejidad pudieran acelerar el proceso de aprobación de sus planes. Ello aliviaría la presión sobre técnicos y jurídicos del Gobierno introduciendo una más justa proporcionalidad entre el esfuerzo en la gestión y los resultados de la misma.

⁹ En el cual se articula el régimen de la Cooperación interadministrativa de actuaciones con relevancia territorial

¹⁰ Federación Canaria de Municipios)

IV. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 8, 9 Y 11 DEL ANTEPROYECTO DE LEY. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS.

En este apartado se analiza el contenido del Anteproyecto en lo que toca a la nueva tramitación propuesta para el planeamiento, teniendo como base para ello el conjunto de principios básicos expuesto en el anterior apartado III.

Los artículos 6, 7 y 9 del “Capítulo 1. Medidas de simplificación, fomento de la participación y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico” del Título 1 del Anteproyecto, recogen las nuevas normas para la formulación y aprobación de los documentos de planeamiento insular, territorial, medioambiental y, por último, de planeamiento urbanístico, es decir, de los Planes Generales municipales (artículo 9).

En el artículo 8, por otra parte, se modifica el artículo 33 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 (T.R.L.O.T.E.N.Ca.) que queda del siguiente tenor:

“Artículo 33. Plan General de Ordenación. Documentación.

1. El Plan General de Ordenación se estructurará en dos instrumentos:

a) Plan Básico de Ordenación Municipal, que contendrá la ordenación estructural del municipio, y la ordenación pormenorizada de oportunidad, que resulte estratégica para la consecución de sus objetivos.

b) Plan de Ordenación Pormenorizada, que contendrá la ordenación pormenorizada no determinada en el Plan Básico, ni remitidas a planeamiento de desarrollo y las determinaciones de gestión. Dicho Plan deberá ser actualizado al menos cada cuatro años. La actualización podrá limitar su contenido a la organización de la gestión y la programación de la ejecución pública, sin que en ningún caso pueda alterar las determinaciones de ordenación estructural del Plan Básico de Ordenación Municipal.”

El artículo 9 procede a modificar el artículo 42 del T.R.L.O.T.E.N.Ca., introduciendo novaciones de gran calado en las normas de tramitación del planeamiento municipal. Estas novaciones, junto a los comentarios que ellas suscitan, se analizan en los siguientes puntos. Necesariamente, dado el grado de especialización del lenguaje de la materia, se ha intentado en lo posible simplificar la terminología y los contenidos del articulado para que este do-

cumento pueda ser asumido por lectores que no posean conocimientos específicos al respecto:

1º. Inicio del expediente del Plan Básico.

Contenido del Anteproyecto de Ley

El inicio del expediente de un Plan General se lleva a cabo mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, *“dirigido a fijar las líneas básicas del desarrollo pretendido en cuanto a crecimiento del nivel de población y del parque de viviendas, modo de ocupación y consumo del territorio, desarrollo turístico, ordenación de asentamientos rurales en suelo rústico, preservación de los elementos naturales y la biodiversidad, y creación o refuerzo de sistemas generales”*.

En dicho acuerdo se incluye, cuando el Plan haya que realizarse con recursos externos (en la mayor parte de los casos), la incoación para el procedimiento de contratación *“a un Equipo redactor debidamente acreditado”* (se entrecomilla este concepto porque la naturaleza de estos equipos será objeto de comentario más adelante).

Este equipo habrá de establecer en el municipio una oficina de redacción del Plan y elaborar un plan para la comunicación con la sociedad y las Administraciones afectadas.

Comentarios a esta fase.

Se desprende que el acuerdo de inicio del Plan comporta la existencia de un documento previo cuya gestación no aclara el contenido del Anteproyecto, pero que, evidentemente, ha de tener un contenido técnico jurídico que ha de llevar a cabo un equipo, interno o externo, y que ha de servir para sentar las líneas básicas del modelo propugnado.

Un documento tan complejo que ha de abarcar asuntos como población, turismo, parque de vivienda, modelo de ocupación, preservación ambiental etc., obviamente ha de estar basado en un proceso analítico e informativo previo de gran calado, pues no es imaginable que una Corporación pueda decidir un determinado modelo de Plan que comprende tantos y tan complejos aspectos, sin disponer de los datos convenientemente evaluados de la problemática urbanística preexistente.

Ello es tanto más cierto a partir de que el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal venga a exigir a los documentos de los planes generales que acrediten la sostenibilidad económica de sus previsiones.

Se supone que, a lo largo del transcurso del trámite de la Ley, se aclarará la susodicha gestación del documento de referencia.

Por otra parte, la creación de la oficina de redacción del Plan en el municipio afectado debería ser objeto de estudio, en el sentido de que ello implica una descentralización de servicios de los equipos redactores que podría redundar en una minoración de la eficacia de los recursos. Con las posibilidades actuales de las comunicaciones no parece necesario introducir esa norma como condición legal para la consecución de un buen plan o de un alto nivel de gestión.

2º. Texto inicial del Plan Básico.

Extracto del contenido del Anteproyecto de Ley

A partir de la contratación del expediente, el equipo redactor ha de elaborar un documento cuyo contenido *“alcance un nivel de comprensión de la propuesta de modelo”*, el cual, el propio equipo es encargado de someter a participación pública y de las administraciones durante un período mínimo de tres meses, a través de todos los canales de comunicación y redes sociales, recibiendo todas las alegaciones y sugerencias realizadas.

A partir de ello, se plantea la formulación por el equipo redactor del Texto inicial del Plan Básico, que incorporará el modelo estructural del municipio y parte de la ordenación pormenorizada con él relacionada.

Una vez ultimado este documento, el mismo equipo recabará por espacio de 45 días la emisión de los informes sectoriales del resto de las administraciones y, simultáneamente, la propuesta se someterá a trámite de evaluación ambiental estratégica con una información pública a lo largo de un plazo también de 45 días.

Introducidas las modificaciones dimanantes de las alegaciones y de los informes sectoriales, el Director del equipo redactor elevará a la Corporación municipal el Texto inicial del Plan Básico municipal, junto con sendos informes técnico y jurídico que acredite la legalidad del modelo adoptado.

Comentarios a esta fase.

De la descripción de esta fase se desprende una clara semejanza con lo que hoy por hoy constituye el Avance del Plan General, con las siguientes importantes salvedades:

Por una parte, es una importante novación el papel otorgado al Equipo Redactor, que, en definitiva, asume ya no sólo la redacción del documento, sino también la publicación y gestión de la información pública y de la solicitud de informes a las administraciones coadyuvantes, acciones que hasta ahora han estado reservadas al propio Ayuntamiento por imperativo de la legislación sectorial y la específica de Administración Local.

Por otra, habrá que articularse la forma en la que dicho equipo ha de emitir los informes de legalidad, por cuanto la mencionada legislación de Administración Local atribuye dicho informe al Secretario de la Corporación, único depositario de dicho testimonio de legalidad. En principio, se aprecia una indeterminación en el sentido de si dicho Secretario puede o no manifestar su disconformidad con el informe emitido de parte y, como consecuencia, ser motivo de conflicto no deseable en el complejo proceso del planeamiento.

Por último, el plazo de tres meses otorgado a la participación pública y a las administraciones en esta fase, sin perjuicio de la necesidad y conveniencia de este trámite, constituye un lapso de tiempo que quizás se justifique en el caso de los municipios de mayor complejidad, pero que se considera excesivo en aquellos otros en los que la ordenación estructural y, en consecuencia, el modelo, preexiste como consecuencia de anteriores desarrollos. En esos casos, al menos, debería fijarse algún tipo de régimen especial que contribuyera a agilizar los plazos de la tramitación, en tanto que, a mayor abundamiento, ésta no es la única exposición pública que prevé el Anteproyecto.

Colateralmente habremos de decir que este trámite (que se desarrollaría a partir de que la Corporación *fije las líneas básicas del desarrollo*) tendrá una duración media que con seguridad no será inferior a dos años para municipios de menor y medio tamaño, tiempo durante el que no está previsto que la Administración municipal tenga noticias de su derrotero, lo cual no resulta fácilmente digerible.

3º. Fase de aprobación municipal y remisión a la C.O.T.M.A.C.

Extracto del contenido del Anteproyecto de Ley

Concluido el proceso anterior, y hecho suyo el documento del Texto inicial del Plan General y el borrador de la Memoria Ambiental por por la Corporación, ésta habrá que remitirlos a la C.O.T.M.A.C. para que ese Órgano proceda a aprobar la Memoria Ambiental. Una vez apro-

bada ésta, la Junta de Gobierno local resolverá sobre la aprobación previa del documento y, siendo así, su sometimiento de nuevo a información pública por plazo de 30 días.

Una vez resueltas las alegaciones por el Equipo Redactor, previo informe de su Director, el Pleno municipal procederá a la aprobación de la fase municipal del Plan. Y, una vez aprobado ésta, el Pleno recabará esta vez los informes sectoriales de las demás administraciones para la aprobación definitiva por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias (en adelante, C.O.T.M.A.C.).

Una vez aprobado el documento por parte del Ayuntamiento, el Alcalde procederá a remitir a la C.O.T.M.A.C. el expediente completo en un plazo de cuatro meses, para su aprobación definitiva por ese Órgano.

En el caso de que transcurriera seis meses desde la aprobación inicial municipal implícita en el punto anterior sin que se produjera esta última aprobación municipal, el Cabildo correspondiente podrá acordar por subrogación dicha aprobación.

Comentarios a esta fase.

De alguna manera, las aprobaciones reseñadas en el punto anterior y en éste vienen a reproducir las actuales aprobación inicial y provisional, en fase municipal, de la legislación vigente.

Ahora bien sigue novando el Anteproyecto en el sentido de los plazos, formalización y terminología. Éste último aspecto tiene la particularidad de que introduce un determinado grado de confusión, incluso para los profesionales, en la interpretación de cada una de las fases, por cuanto desde el Texto de la Ley del Suelo de 1956 existe una nomenclatura conceptual definida y asumida culturalmente. Ello debería replantearse a fin de que, o bien el texto legal se acompañe del correspondiente glosario y sus repercusiones jurídicas, o bien se procure retornar a conceptos ya comprendidos en el actual lenguaje.

Con ser ello importante, se considera que, una vez más, los plazos otorgados para la remisión a la C.O.T.M.A.C. o para la subrogación de los planes por parte del Cabildo son excesivos. No se justifica la necesidad de cuatro meses tras la aprobación plenaria para trasladar el expediente a dicha Comisión, acción que no supondría, en teoría, más esfuerzo que la diligencia de la documentación por el Secretario y su correspondiente remisión.

También sería importante la fijación de plazo concreto para la aprobación de la Memoria Ambiental por parte de la C.O.T.M.A.C., a fin de garantizar la continuidad del expediente.

4º. Fase de aprobación definitiva por la C.O.T.M.A.C.

Extracto del contenido del Anteproyecto de Ley

La C.O.T.M.A.C., como hasta ahora, será el Órgano que aprueba definitivamente el Plan Básico municipal, y Órgano Ambiental competente para la aprobación de la Memoria Ambiental del mismo.

Los distintos supuestos que se contemplan en esta fase de aprobación definitiva son: aprobación, aprobación condicionada o devolución “*cuando el Plan incurra en deficiencias sustanciales*”. En este último caso, se otorga un nuevo plazo máximo de seis meses para subsanar las deficiencias sustanciales observadas. En caso de que el Ayuntamiento no proceda a ello, la C.O.T.M.A.C. requerirá motivadamente a éste para que en un nuevo plazo de dos meses eleve el documento corregido.

A partir de ese momento sin que se hubiera cumplimentado el requerimiento, la Consejería competente del Gobierno de Canarias podrá proceder a la tramitación y aprobación del Plan Básico en cuestión.

Comentarios a esta fase.

Sin duda se ha de entender como una omisión el hecho inédito de que no se fije plazo alguno para que la C.O.T.M.A.C. se pronuncie en uno u otro sentido. Si no fuere así, podría considerarse que, de alguna manera, se está quebrantando el derecho que el resto de las administraciones y la propia sociedad tienen respecto al conocimiento de los plazos completos de la tramitación.

5º. De la tramitación del Plan de Ordenación Pormenorizada.

Contenido del Anteproyecto de Ley

El Plan de Ordenación Pormenorizada se formula y se aprueba por el Ayuntamiento con tramitación simultánea o sucesiva al Plan Básico (la simultaneidad resulta obligatoria para aquellos municipios con más de 10.000 habitantes o plazas turísticas).

De la misma manera que en el Plan Básico, el documento corre a cargo de un Equipo Redactor acreditado, se somete a información pública por un plazo de cuarenta y cinco días y se aprueba por el Pleno municipal previo informe preceptivo de la C.O.T.M.A.C. en materia de legalidad y adecuación al Plan Básico.

Comentarios a esta fase.

El documento se corresponde sensiblemente con la Ordenación Pormenorizada que hoy se incluye como parte en la figura del Plan General. Se considera que la doble tramitación paralela, especialmente en el caso de simultaneidad prevista en municipios de más de 10.000 habitantes no aporta agilidad al sistema, antes bien, quizás constituya fuente de conflicto en la doble información pública que se plantea como consecuencia de dicha duplicidad de tramitación.

6º. Comentarios finales en relación con este apartado.

Tras el análisis efectuado sobre cada una de las fases del trámite expuesto en los anteriores párrafos, cabe plantearse una reflexión general sobre el modelo innovador que presenta el Anteproyecto en la tramitación del planeamiento general municipal, a fin de aportar sugerencias al mismo en lo que toca a la naturaleza y trámite de los planes generales.

De los nuevos conceptos contenidos en el Anteproyecto de Ley.

Por una parte, se considera que en los sucesivos andares del proceso, la Ley puede y debe perfeccionar y aclarar determinados conceptos que escapan a la cultura urbanística actual y a cuya nomenclatura habrá que dotar de contenido jurídico más pormenorizado que el que se expresa en el actual documento en estudio. Términos como “Nivel de comprensión de la propuesta de modelo”, “Texto inicial del Plan Básico”, deberían glosarse en relación con la terminología imperante (Avance, Aprobación Inicial y Provisional, etc.), al objeto de mejorar la comprensión de las distintas fases y la definición de sus contenidos.

De los nuevos hitos y plazos de las informaciones públicas y participación ciudadana.

Por otra parte, sin poner en cuestión el principio de publicidad y participación, objetivo básico del buen hacer de cualquier instrumento de planeamiento, se considera que determinados plazos previstos en el Anteproyecto pudieran ser objeto de revisión, porque la problemática que alcanza la tramitación exige agilidad en las administraciones actuantes, so pena de que el instrumento no alcance su finalización en el transcurso de una legislatura, lo cual es uno de los motivos que nos ha conducido a la situación actual (ver cuadro del punto III.2). Por otra parte, debería aclararse qué parte de esa participación ciudadana tiene carácter de meras sugerencias y qué son propiamente alegaciones, en cuanto que ambas figuras tienen consecuencias jurídicas totalmente diferentes.

Respecto del esquema procedimental resultante.

En el esquema adjunto se refleja como quedaría el procedimiento de tramitación de un plan general, siguiendo el mismo criterio gráfico que el empleado para reflejar la situación actual que hemos expuesto en el apartado III.1. Como puede apreciarse, la situación de solapamiento competencial y de exceso de tutela administrativa no han variado sensiblemente.

| ESQUEMA DE PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE UN PLAN GENERAL | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------|---|---|---|---------|------------|---|---|---|-------------|------------|---|
| PROYECTO DE LEY DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN | | | | | | | | | | | | | |
| FASE | TRÁMITE | AYUNTAMIENTO | | | | CABILDO | CONSEJERÍA | | | | SECTORIALES | TRIBUNALES | |
| Encargo | Líneas Básicas de Desarrollo | ■ | | | | | | | | | | | |
| | Licitación | | ■ | | | | | | | | | | |
| Aprobación Previa | Propuesta Líneas Básicas | | ■ | | | | | | | | | | |
| | Texto Inicial del Plan Básico | | | ■ | | | | | | | | | |
| | Informe de sectoriales | | | | | ■ | | | | | | ■ | |
| | Evaluación Ambiental Estratégica | | | | | | | ■ | | | | | |
| | Reelaboración Texto inicial del Plan Básico | | | ■ | | | | | | | | | |
| | Aprobación previa del Texto Inicial del Plan Básico | | | | ■ | | | | | | | | |
| | Participación Pública | | | | | ■ | | | | | | | |
| | Informe de Sugerencias | | | | | | ■ | | | | | | |
| | Ponencia Técnica | | | | | | | | ■ | | | | |
| | COTMAC | | | | | | | | | ■ | | | |
| Aprobación definitiva | Reelaboración del Documento del Plan Básico | | | | ■ | | | | | | | | |
| | Informe de sectoriales | | | | | | ■ | | | | | | |
| | Acuerdo del Pleno | | | | | ■ | | | | | | | |
| | Ponencia Técnica | | | | | | | | ■ | | | | |
| | COTMAC | | | | | | | | | ■ | | | |
| Texto Refundido | Texto Refundido | | | | | | ■ | | | | | | |
| | Ratificación por el Pleno del Texto Refundido | | | | | | | ■ | | | | | |
| | Ponencia Técnica | | | | | | | | | ■ | | | |
| | COTMAC | | | | | | | | | | ■ | | |
| | Ratificación del Consejero | | | | | | | | | | | ■ | |
| | Publicación | | | | | | | | | | | | ■ |
| Recursos | Recursos | | | | | | | | | | | | ■ |

V. CONCLUSIONES DEL PRESENTE INFORME.

V.1. RELACIÓN ENTRE EL ANTEPROYECTO DE LEY Y LA SOLUCIÓN URGENTE REQUERIDA POR LA ACTUAL SITUACIÓN.

En la propuesta que este informe pretende dar a conocer, una de las prioridades que se contemplan, por no decir la primera de ellas, es la de arbitrar una sistemática que permita rematar, en el menor tiempo posible, el proceso de adaptación de los planes, en especial, los planes generales, a la legalidad vigente.

En la mecánica de tramitación contenida en el Anteproyecto de Ley se incluye, como ya ha quedado dicho en anteriores apartados, un conjunto de medidas con un alto nivel novatorio respecto al régimen actual, lo cual, naturalmente, es potestad del legislador. Pero, por otra parte, no es menos cierto que en el proceso de adaptación que arranca primero en el año 2000 con la aprobación del T.R.L.O.T.E.N.Ca. y luego se vuelve a ocasionar con la aprobación de la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo, a estas alturas hay una gran parte del planeamiento parcialmente desarrollado dentro del marco vigente.

La entrada en vigor de la futura nueva Ley podría interactuar con ese estado de cosas de una forma que no se adivina en lo que ahora es su Anteproyecto, pero que si no se regula podría dar lugar a situaciones no deseadas. Por ello, se entiende que debería articularse el necesario régimen transitorio a fin de aclarar cómo se va a asumir toda esa tramitación, sus autorías (equipos ya contratados, etc.) y el régimen de equivalencias entre las fases hoy reconocidas (avances, aprobaciones, etc.) y las que implementa el nuevo instrumento legal.

V.2. JUSTIFICACIÓN Y POSIBLE CONTENIDO DE UN RÉGIMEN TRANSITORIO.

Lo que aquí se va a exponer tiene un precedente inmediato: el tratamiento que el poder legislativo de Canarias le ha dado a la actividad turística.

Siendo el turismo un sector a todas luces irrenunciable en el marco económico y social de Canarias, el Parlamento de Canarias promulga, a instancias del Gobierno de Canarias la Ley 6/2009 de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo. En su Título II se plantea una serie de incentivos y medidas que van mucho más allá de la mera renovación de infraestructuras y de edificaciones que enuncia el título. De hecho, lo que hace en su artículo 15 es crear un instrumento de ordenación, el “plan o programa específico de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector” que constituye un auténtico bypass respecto al sistema de planeamiento de Canarias. Se explica: ante la imposibilidad de ultimar los planes

generales de los municipios de interés turístico, y la urgencia de la actuación en la dinamización del sector, se arbitra un instrumento paralelo, el mencionado Plan de Modernización, con plazos abreviados y competencias del mismo rango (e incluso, superior, puesto que tiene la capacidad de modificar el planeamiento territorial, incluso), que permite ordenar y gestionar el suelo turístico en un plazo de un año desde la incoación del instrumento.

Pues bien, siendo obvio el interés que estas medidas revisten para mejorar el marco socioeconómico de Canarias, lo que desde aquí se propone es el empleo de la misma filosofía en la ordenación del resto de las actividades, por cuanto es sabido que el setenta por ciento del resto del P.I.B. que queda después de restar el treinta por ciento correspondiente al turismo pivota sobre la actividad agraria, comercial e industrial de las islas.

Concretando: se trataría de impulsar la agilización del trámite de aquellos planes actualmente en curso, en el actual marco legal hasta la finalización del proceso de adaptación, para, una vez consolidado el planeamiento definitivamente aprobado, se procediera al reestudio de un marco legal, en un contexto de sosiego y reflexión que evitara a futuro situaciones como la que aquí se viene produciendo hasta la fecha. Por otra parte, sería necesario articular en el actual marco jurídico los instrumentos precisos (decretos y medidas complementarias) para bajar el nivel de complejidad de la tramitación sin menoscabo de la solvencia jurídica del producto final.

V.3. RÉGIMEN ESPECIAL PARA MUNICIPIOS CON BAJO NIVEL DE COMPLEJIDAD.

Como se ha venido diciendo, en el Anteproyecto de Ley, y en especial, en lo tocante al Plan Básico, se articula un régimen único en la tramitación y secuencia de aprobaciones para todos los planes que, desde aquí, se entiende que podría ser objeto de matizaciones en el caso de los Planes Generales a fin de acoger determinada casuística en función de la complejidad o preexistencia del modelo, tal como se ha expuesto en el anterior punto III.6.

V.4. NECESIDAD DE RECUPERAR LA PROLONGACIÓN DE LA VÍA ADMINISTRATIVA.

En el anterior punto III.5 se justifican las razones que llevan a recomendar creación de una figura que venga a llenar el vacío dejado por la eliminación del Recurso de Reposición tras la adopción de acuerdo de la C.O.T.M.A.C. en el trámite de aprobación definitiva, como medida tendente a aminorar el nivel de judicialización de los instrumentos de planeamiento.

Ello permitiría poder resolver en vía administrativa una parte de los asuntos que, hoy por hoy, se resuelven en vía contencioso administrativa.

V.5. ASUNCIÓN DE LA FIGURA DEL PLANEAMIENTO CONTINUO.

A modo de “otrosí digo”, se plantea aquí la conveniencia de ampliar el escenario contemplado en el artículo 9 de la Ley 6/2009 de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, respecto a las revisiones y modificaciones de planeamiento admitidas, en el sentido de contemplar también aquellas, hoy no permitidas, que incluso supongan cambios sustanciales del modelo, siempre y cuando dichas revisiones y modificaciones vayan en la línea de adaptar parcialmente dicho modelo a las leyes vigentes.

V.6. UNA POSIBLE ALTERNATIVA DE MEDIDAS URGENTES

En las actuales circunstancias, el Sistema que engloba la complejidad administrativa y jurídica del Planeamiento en Canarias, sin entrar en la discusión de su corrección académica, sin embargo se ha revelado falto de eficiencia en la gestión, obviamente, hasta llegar a la actual situación.

Desde este punto de vista, el Sistema está muy desajustado respecto de las capacidades operativas del cuerpo administrativo canario: es demasiado complejo y hoy por hoy carece de elementos esenciales para su aplicación, como pueden ser las Instrucciones Técnicas que garanticen la unidad de criterios en las resoluciones administrativas de cualquier género.

La desaparición del Recurso de Reposición y la falta de un procedimiento alternativo que llenara ese hueco tan importante, ha desplazado la fase esencial del procedimiento administrativo a las jurisdicciones contenciosa, civil y penal, con todo lo que ello comporta en términos de inoperancia, inseguridad jurídica y costes económicos. En estas condiciones una buena parte de los responsables de urbanismo adscritos a la función pública, se encuentran desconcertados frente a la inseguridad jurídica en la que se desenvuelven para hacer su trabajo, lo que redundará en un exceso de control que enlentece su trabajo.

El Sistema exige un proceso de adaptación a los nuevos tiempos que vive el país y sobre todo, a los medios humanos y económicos disponibles. Esta necesaria adaptación, es un proceso complicado y costoso en términos temporales. La situación actual no puede permitirse un paréntesis de tres o cuatro años que como mínimo consumiría la iniciativa legislativa analizada antes de estar operativa.

Con la “maraña legislativa” vamos a tener que convivir mucho tiempo. Es por ello que sería razonable empezar a pensar en alguna otra salida mientras la adaptación del Sistema se va articulando por vía legislativa.

Es necesario aprender a caminar con lo que se tiene de forma más eficaz. Es necesario articular un una asignación eficiente de cometidos entre los tres niveles de la Administración Pública, extremo éste que exige ser revisado de forma inaplazable.

Bueno sería que la Comisión creada por la Presidencia del Gobierno para mejorar la eficiencia de la Función Pública le prestara a la gestión del territorio la atención que necesita.

La solución pasa por producir por parte del Gobierno las Instrucciones Técnicas y los Decretos estratégicos susceptibles de corregir situaciones que han acreditado sobradamente su ineficacia y su carácter prescindible.

Ambos instrumentos se han demostrado eficaces en el pasado y tienen una tramitación sencilla e inmediata. Sólo se requiere garantizar seriamente su eficiencia desde el realismo que la crítica situación económica ha situado en primer plano.