



**CONSIDERACIONES DE CINCO MIEMBROS DEL GABINETE CIENTÍFICO
DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE LANZAROTE
SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS**

30 noviembre 2016

El pleno del Cabildo Insular de Lanzarote, en sesión ordinaria celebrada el 1 de julio de 2016 acordó, según consta en el acta de 13 de julio de 2016, lo siguiente: “elevar al Gabinete Científico de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias, con el fin de obtener una opinión experta acerca de la sostenibilidad del modelo territorial que este proyecto promueve para las islas, así como su adecuación o no a la cultura de la protección territorial de esta Reserva y sus posibles amenazas”.

Los miembros del gabinete son informados del mencionado acuerdo en la reunión celebrada el 7 de julio de 2016. Teniendo en cuenta que para entonces el plazo de presentación de alegaciones al Anteproyecto había finalizado, se estima oportuno esperar a la versión del documento que sería sometida a trámite parlamentario. En consecuencia, el informe que ahora se emite hace referencia al texto que ya, como Proyecto de Ley del Suelo de Canarias (en adelante PLSC), ha iniciado su tramitación parlamentaria en septiembre de 2016.

Es precisamente durante esa tramitación parlamentaria cuando pueden subsanarse las cuestiones que plantea este dictamen. Una ley de ordenación del territorio es necesaria para Canarias, pues es preciso unificar criterios que permitan la planificación sostenible de las islas, mejorar los procedimientos que lo requieran y arbitrar, mediante el consenso, los diferentes intereses que existen sobre el territorio. Éste es un recurso común, y muchas de las actuaciones que en él se realicen son irreversibles, de ahí que desde la Reserva de la Biosfera de Lanzarote es importante propiciar un debate sosegado sobre el modelo territorial que deseamos colectivamente.

Siguiendo las indicaciones de la solicitud realizada por el Pleno del Cabildo, el informe se estructura considerando tres aspectos: la sostenibilidad del modelo territorial que este Proyecto de Ley promueve para las islas; su adecuación a la cultura de protección territorial de esta Reserva y, finalmente, las posibles amenazas que de él se puedan derivar.

La declaración de Lanzarote como Reserva de la Biosfera por parte de la Unesco, el 7 de octubre de 1993, representó un cambio sustancial en los modelos de Reserva de la Biosfera definidos hasta entonces. En primer lugar porque se consideró una isla en su conjunto y, en segundo, porque ésta ya presentaba un desarrollo turístico significativo. Durante su tramitación, miembros el Consejo Internacional de Coordinación del Programa MaB mostraron notables reticencias ante la novedad del planteamiento, que sólo se resolvieron cuando constataron que la propuesta estaba avalada por un Plan Insular de Ordenación Territorial (1991), que incorporaba criterios de sostenibilidad y limitaba la expansión descontrolada de suelo turístico. A su vez, ese plan invertía la tendencia anterior, donde el territorio se ocupaba a partir de la suma de planes parciales inconexos. Tras ser declarada Reserva de la Biosfera, Lanzarote se comprometía a conciliar el desarrollo turístico con la conservación de su patrimonio natural y cultural, y a considerar la isla de manera integrada a la hora de ordenar su territorio.

SOSTENIBILIDAD DEL MODELO TERRITORIAL DERIVADO DEL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

Un modelo territorial sostenible se caracteriza por considerar, de manera integrada y equilibrada, tres dimensiones: la ambiental, la social y la económica. Ello implica necesariamente ponderar las decisiones territoriales con criterios como la capacidad de acogida y de carga. La primera permite conocer la idoneidad (aptitud) de un territorio para acoger un determinado uso del suelo ponderando, al mismo tiempo, las consecuencias que ello tendrá (impacto). Por su parte, la capacidad de carga señala la intensidad con la que el uso se puede realizar sin comprometer la renovación de los recursos y la

calidad ambiental. Es decir, garantizando la posibilidad de que las generaciones futuras puedan disfrutar de los recursos territoriales.

A su vez, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible incide en estos aspectos, pues señala como objetivo principal “fomentar el consumo y la producción sostenibles atendiendo al desarrollo social y económico, respetando la capacidad de carga de los ecosistemas y disociando el crecimiento económico de la degradación medioambiental” (Ministerio de la Presidencia, 2007:15)

El PLSC plantea un modelo de planificación territorial que, en primer lugar, dificulta la necesaria visión global que requiere la aplicación de los principios de sostenibilidad. Ello sucede porque el Cabildo pierde la capacidad para planificar Lanzarote en su conjunto pues, entre otras cuestiones, el Proyecto de Ley elimina la posibilidad de que la institución insular, a través del Plan Insular, pueda desclasificar suelo urbanizable y reclasificarlo como rústico, por razones de sostenibilidad o modelo insular, como actualmente permite el art. 19.b) del Texto Refundido; al tiempo que tampoco puede abordar la ordenación económica de la isla, tal y como señala el PLSC en su exposición de motivos.

Proyecto de Ley del Suelo: Exposición de Motivos, apartado IX dedicado a los instrumentos de ordenación del suelo (página 32).

“Se elimina el contenido urbanístico, y también el facultativo de ordenación socioeconómica, habida cuenta la confusión y solapamiento que se viene produciendo con el planeamiento general y con la planificación sectorial”.

El artículo 100 del PLSC solamente permite a los Planes Insulares delimitar zonas que deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, por ser incompatibles con el desarrollo sostenible de la isla, porque deban destinarse a usos del sector primario o para proteger su valor agrícola, paisajístico o patrimonial.

En la práctica, el PLSC reduce las decisiones de los Planes Insulares de Ordenación a las cuestiones relativas a los sistemas generales y equipamientos estructurantes (artículo 99 del PLSC), y transforma en optativo (artículo 95.3 del PLSC) el actual mandato (art. 18.1 TR) de asumir el carácter y contenido de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del conjunto de la Isla.

En paralelo, al derogar las Directrices de Ordenación General (apartado 1.c de la Disposición Derogatoria Única del PLSC) y no incorporar sus determinaciones sustantivas al contenido de los Planes Insulares (arts. 97 a 101) deja a éstos sin la posibilidad de ordenar el sistema urbano insular (DOG 53, 54.2, 55 y 100.4), establecer los criterios para fijar tanto los límites máximos de extensión y capacidad del suelo urbanizable industrial y terciario (DOG 66.2), así como las horquillas de densidades mínimas (DOG 69.2) y la localización de áreas residenciales para lograr un sistema territorial eficiente (DOG 77.2). Estas carencias, unidas a la imposibilidad de ordenación socioeconómica antes señalada, priva al Plan Insular de la posibilidad de actuar sobre el sistema urbano y territorial para contener el consumo de territorio, densificar y hacer más eficiente los tejidos urbanos residenciales e industriales, limitar la dispersión de residencia y actividades, y establecer medidas para lograr un sistema urbano más equilibrado y accesible, que permita limitar la movilidad, objetivo esencial para conseguir reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del calentamiento global.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta igualmente que el PLSC no contempla el cambio climático en el planeamiento sino a través de una somera mención a la necesidad de considerar, en el borrador de los Planes Insulares (art. 103.4.d) y Generales (art. 144.4), información sobre “los potenciales impactos ambientales, tomando en consideración el cambio climático”; lo que se limitaría a una documentación informativa de las posibles consecuencias del mismo, pero sin incidir territorialmente en sus causas (mitigación) y adoptar medidas para minimizar sus efectos (adaptación). Ambas carencias deben

considerarse particularmente negativas para el futuro de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote y sus habitantes.

En materia de ordenación turística, el Cabildo tampoco podrá fijar los criterios del modelo turístico insular, definir las unidades litorales homogéneas para su ordenación (DOG 57.3) o, en unión con la planificación portuaria, el emplazamiento de nuevos puertos autonómicos (DOG 88.4). A su vez, se subordina la compatibilidad de la ordenación insular a todo uso residencial preexistente (artículo 101. 1 y DF 5ª.2 del PLSC).

Por otra parte, la prohibición de que los instrumentos de desarrollo del Plan Insular, los Planes Territoriales Parciales y Especiales, puedan establecer determinaciones vinculantes, en el caso de los primeros (art. 120.3 PLSC), y puedan tener otro objeto, en el caso de los últimos (art. 121.1 PLSC), más allá de los sistemas generales, los equipamientos estructurantes y las dotaciones e infraestructuras en espacios protegidos, obligaría al Plan Insular a asumir contenidos imposibles de desarrollar en él, por exceso de volumen, dedicación y tiempo de redacción, como la ordenación insular del paisaje, el patrimonio cultural, la agricultura y otros aspectos sectoriales que definen de manera fundamental la realidad insular y su condición de Reserva de la Biosfera.

A ello se suma que el PLSC favorece las actuaciones mediante proyectos frente a la elaboración de planes de ordenación, por lo que al carecer de una estrategia territorial insular, estos proyectos no sólo pueden resultar inconexos, sino que corren el riesgo de competir entre sí, especialmente si se tiene en cuenta su prevalencia y capacidad de modificar el planeamiento en vigor. También los municipios podrán entrar en una mayor competencia entre sí, toda vez que, dotados de nuevas competencias urbanísticas, sus decisiones podrán tener un marcado carácter unilateral.

Todo ello dificulta, sin duda, la posibilidad de ponderar las consecuencias territoriales del desarrollo económico aplicando criterios relacionados con la capacidad de acogida y de carga, es decir, con la sostenibilidad del modelo territorial. En definitiva, teniendo en cuenta la escala insular, el PLSC no

garantiza la ordenación integrada en el territorio de los aspectos ambientales, sociales y económicos.

En el suelo rústico, el proyecto prioriza el interés económico sobre lo ambiental y lo social, cuestión que destaca el informe del Consejo Consultivo de Canarias, planteando a continuación, justamente, la necesidad de establecer su compatibilidad con el principio de desarrollo sostenible establecido en la legislación básica estatal.

“Se colige de todo ello que el Proyecto de Ley contempla una regulación del suelo rústico que amplía notablemente los usos permitidos, acompañada de un régimen más flexible en relación con los títulos habilitantes. En todos estos nuevos usos late, en concordancia con lo señalado en la exposición de motivos, una utilización del suelo rústico por motivos económicos”.

Plantea de entrada esta nueva regulación su compatibilidad con el principio de desarrollo sostenible contemplado en el art. 3 TRLSRU, de carácter básico, cuyo apartado 2 señala que las políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, así como la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

(Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, 244/2016: 76, 77).

Simplemente mediante una licencia municipal (art. 75.1 PLSC), se podrán instalar en el suelo rústico una serie de usos que el Proyecto de Ley considera *ordinarios* o propios de esta clase de suelo y entre los que, además del *“agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”*, señalados en la legislación básica estatal (art. 13.1 TRLSRU, aprobado por RDL 7/2015), se incluyen la transformación y comercialización de los productos (art. 61.2.a PLSC). También se consideran ordinarios una serie de usos específicos, entre los que se

encuentran, en los suelos rústicos colindantes con puertos deportivos, usos de carácter industrial, comercial y administrativo, como los “almacenes de aparejos, instalaciones frigoríficas, talleres de ribera, dependencias de cofradía, puntos de primera venta de productos” (art. 62.5 PLSC). Pero quizá la mayor ampliación de los usos se produce con los llamados usos complementarios, entre los que se incluyen (art. 63.1 PLSC), entre otros, el uso turístico, la restauración, la vivienda de vigilantes, el cultural, el educativo y, con un alto grado de indeterminación, que abre la puerta en la práctica a cualquier actividad, “*cualesquiera otros usos y actividades que completen, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones*”. Además establece (art. 63.2 PLSC) la posibilidad de llegar a ocupar, con estos usos, hasta el 10% de la superficie de la explotación o el 15% de la superficie cultivada, permitiendo aparcamientos hasta el doble de la superficie construida, sin fijar ninguna limitación de la dimensión máxima de las explotaciones. Y todo ello, con una simple licencia municipal. Así, por ejemplo, en una finca de unas 28 ha se podría construir un hotel de 400 camas, pues entre los usos complementarios se considera también de manera explícita el turístico. En el caso de pequeñas propiedades, también podrían proliferar edificaciones aisladas por doquier.

Proyecto de Ley del Suelo:

Artículo 63. Usos, actividades y construcciones complementarias.

1. Se consideran usos complementarios aquellos que tengan por objeto la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados con la actividad agropecuaria, siempre que sean productos de origen canario, ya sean transformados o sin transformar, que redunden directamente en el desarrollo del sector primario de Canarias; así como las cinegéticas, la producción de energías renovables, **las turísticas**, las artesanales, la de restauración con productos obtenidos en la explotación, las culturales, las educativas y **cualesquiera otros usos y actividades que completen, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones.**

2. En todo caso, estos usos deberán siempre tener una dimensión proporcionada a la explotación y adecuada a sus características, sin que, en ningún caso, **la superficie**

ocupada por el conjunto de los usos complementarios pueda exceder del 10% de la superficie total de explotación ni del 15% de la superficie realmente explotada.

.../...

Artículo 64. Usos, actividades y construcciones de interés público o social.

*1. Excepcionalmente, en el suelo rústico, no categorizado de protección ambiental ni de protección agraria, **podrán autorizarse usos industriales, energéticos, turísticos, dotacionales, de equipamiento y servicios, así como cualesquiera otro que no sea ordinario ni complementario de uso ordinario**, siempre que se integren en actuaciones de interés público o social, contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural o que deban situarse necesariamente en suelo rústico y, además, ese uso e implantación no estuviera expresamente prohibida por el planeamiento.*

*2. Los **usos industriales incluyen cualesquiera instalaciones industriales** que deban emplazarse alejadas de otros usos por su peligrosidad o molestia y fuera de suelos urbanos o urbanizables, salvo que sean propias o complementarias de actividades que tengan la consideración de usos ordinarios, incluidas las plantas de procesamiento de explotaciones agrícolas, mineras o hidráulicas.*

3. Los usos energéticos incluyen todas las instalaciones destinadas a esa actividad que lo sean de acuerdo con la legislación sectorial, salvo aquellos que tienen carácter complementario de uso ordinario.

*4. Los **usos turísticos comprenden los establecimientos turísticos, alojativos y no alojativos, así como los equipamientos complementarios**, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación sectorial específica, salvo aquellos que sean admisibles como complementarios de usos ordinarios.*

Y aún se establece una categoría adicional de usos, los de interés público o social (art. 64), para los que se exige la previa declaración de dicho interés por parte del Cabildo Insular correspondiente, y entre los que se incluyen el uso energético y turístico (condicionados exclusivamente a la legislación sectorial, industrial, arts. 64.3 y 4 PLSC), industrial, y dotacional, de equipamiento y servicios (entre los que se incluyen usos docentes y deportivos, art. 63.5 PLSC) y, otra vez, “cualesquiera otro que no sea ordinario ni complementario de uso ordinario”. Esto vuelve a abrir la puerta a un indeterminado abanico de usos

posibles, toda vez que dos de las condiciones establecidas (se integre en actuaciones de interés público o social o contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural) son conceptos jurídicos igualmente indeterminados cuya interpretación recaerá en la administración insular.

Por lo que respecta a los asentamientos rurales, el PLSC también prevé integrar dentro del núcleo de población las edificaciones que, estando separadas del conjunto, se encuentren a menos de 200 metros de los límites exteriores del mismo (artículo 36 del PLSC). A su vez, la existencia de servicios urbanísticos deja de ser un requisito esencial para la clasificación del Suelo Urbano pues, atendiendo al artículo 48 del PLSC, cabe la clasificación de Suelo Urbano para edificaciones cuyo saneamiento se realice únicamente a través de fosas sépticas. Las consecuencias ambientales de esta propuesta pueden llegar a ser significativas en el caso de que esa práctica se generalice.

Proyecto de Ley del Suelo:

Artículo 36. Delimitación y ordenación del suelo rústico de asentamiento

.../...

2. Igualmente, forman parte del núcleo de población las edificaciones que, estando separadas del conjunto, se encuentren **a menos de 200 metros** de los límites exteriores del mismo.

.../...

Artículo 48. Suelo urbano: definición.

1. El suelo urbano engloba los terrenos que, estando integrados legalmente o siendo susceptibles de integrarse en una trama o malla urbana, el planeamiento incluya en esta clase de suelo, mediante su clasificación, por concurrir en él alguna de las condiciones siguientes:

a) Estar ya transformados por la urbanización por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, **incluyendo fosas sépticas**, y suministro de energía eléctrica, en condiciones de pleno servicio tanto a las edificaciones preexistentes como a las que se hayan de construir.

En definitiva, el conjunto de estas determinaciones favorecen el consumo de suelo y la dispersión de las edificaciones en el ámbito rural, lo que a su vez incrementa exponencialmente los costes de mantenimiento de los servicios públicos y las necesidades derivadas de la movilidad. Supone una inversión del modelo territorial anterior, en el que los crecimientos se planteaban por contigüidad, y se pretendía el reforzamiento de los núcleos urbanos en el medio rural, y el incremento a través de ellos de la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios y la reducción de su movilidad, facilitando así una mayor calidad de vida y reduciendo paralelamente las emisiones de gases causantes del cambio climático. Estos planteamientos se alejan de los criterios de sostenibilidad propios de una Reserva de la Biosfera.

En las áreas urbanas, el Proyecto de Ley no favorece su descongestión, pues permite la edificación de los suelos vacantes aún en los casos donde se haya superado la densidad máxima fijada por la ley (art. 140.c PLSC). A su vez, se reduce la obligación de crear espacios libres, establecida por la legislación anterior, pues ahora (art. 138.2 PLSC) como tales se pueden considerar parte del sistema general las zonas verdes locales de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados, las playas urbanas o las áreas recreativas de los espacios protegidos.

Por su parte, y al eliminarse la categoría de Suelo Urbanizable No Sectorizado, se abre el camino a la implantación de suelos industriales colindantes o en el mismo ámbito de un suelo residencial, o bien la puesta en el mercado de cualquier desarrollo turístico en cualquier parte del territorio, al posibilitarse los usos turísticos fuera de las zonas turísticas (artículo 101.1).

Proyecto de Ley del Suelo

Artículo 101. Determinaciones sobre uso turístico.

*1. Los planes insulares de ordenación podrán establecer zonas del territorio, que por sus características, deban ser reservadas con carácter preferente para la actividad y usos turísticos. **Esta zonificación no impedirá la realización del uso turístico fuera de esas zonas**; de igual modo, esta determinación tampoco impedirá el uso residencial preexistente en esas zonas, debiendo establecerse por el instrumento territorial o urbanístico que las ordene las condiciones de compatibilidad.*

Todo ello modifica radicalmente la trayectoria seguida en Lanzarote desde la década de los noventa del pasado siglo, y la devuelve a procedimientos propios de la etapa desarrollista de la década de los sesenta. En conclusión, el modelo territorial que se deriva del PLSC dista de poder ser considerado sostenible, al tiempo que entra en contradicción con los principios que sustentan la Reserva de la Biosfera de Lanzarote.

ADECUACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS A LA CULTURA DE PROTECCIÓN TERRITORIAL DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE LANZAROTE

En líneas generales, el proyecto de ley respeta lo establecido en la legislación anterior relativa a los espacios naturales protegidos. Sin embargo, y por lo que respecta a la ordenación y gestión de espacios y recursos naturales, la combinación de las cuestiones señaladas, en el apartado anterior, con la derogación de Directrices de Ordenación General, elimina garantías del cumplimiento de la Ley la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, ley básica del Estado que, en su artículo 5.f, establece como deber de los poderes públicos en su ámbito competencial “la integración en las políticas sectoriales de los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento, y en su caso la restauración, de la integridad de los ecosistemas”.

Así por ejemplo, en el caso del los parques naturales, la máxima figura de protección de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, ahora se permiten los usos residenciales (artículo 177.6.a) siempre y cuando no sean “nuevos”, cuestión actualmente excluidos en esta categoría de protección (art. 48.6 TR), e igualmente se permite en ellos la clasificación de suelo urbano y urbanizable (art. 111.2 PLSC), cuando la legislación actual (art. 22.7 TR) sólo permite clasificar suelo rústico dentro de su ámbito, al igual que en las

Reservas Naturales . Este hecho representa un giro sustancial con respecto a la cultura de protección de los parques naturales, caracterizados precisamente por tratarse de espacios escasamente transformados por la actividad humana.

Proyecto de Ley del Suelo: artículo 177.6.a)

*"Parques Naturales son aquellos espacios naturales amplios, no transformados sensiblemente por la explotación u ocupación humana y cuyas bellezas naturales, fauna, flora y gea en su conjunto se consideran muestras singulares del patrimonio natural de Canarias. Su declaración tiene por objeto la preservación de los recursos naturales que alberga, la educación y la investigación científica, de forma compatible con su conservación, no teniendo cabida **nuevos** usos residenciales u otros ajenos a su finalidad".*

Asimismo, el PLSC otorga la potestad de modificación puntual (artículo 138.3 del PLSC) de la ordenación de los espacios naturales protegidos a los planes urbanísticos, en el caso de los suelos urbanos y urbanizables. Es indudable que lo que se realice en ese tipo de suelos puede afectar al conjunto del espacio protegido, por lo que su ordenación debe seguir estando subordinada a lo que se establezca en el instrumento de ordenación del espacio protegido.

Proyecto de Ley del Suelo: artículo 138.3

*"La ordenación de los suelos incluidos dentro de un espacio natural protegido se limitará a reproducir, cuando exista, la ordenación establecida por el plan o norma del correspondiente espacio natural. En caso de no existir dicha ordenación, se aplicará lo dispuesto en la disposición transitoria vigésima de la presente Ley. Salvo que el propio plan o norma del espacio natural protegido establezca otra determinación, **la ordenación pormenorizada de los suelos urbanos y urbanizables localizados, total o parcialmente, dentro del espacio natural, podrá desarrollarse o modificarse, en su caso, por el plan general de ordenación o por el planeamiento urbanístico de desarrollo que contenga la ordenación pormenorizada**".*

En otro orden de cuestiones, el PLSC plantea la creación de un fondo insular de compensación de la conservación (artículos del PLSC 8, 37, 40, 46, 52 y 302 PLSC). La iniciativa de transferir aprovechamientos desde la plusvalía urbanística hacia la conservación es totalmente coherente con los objetivos de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote. Sin embargo, que la compensación económica se realice directamente a los propietarios de suelos rústicos de protección ambiental, sin que por parte de ellos exista una contraprestación clara, más allá de una vaga "diligente conservación y mejora" (artículo 37.3 del PLSC), no sólo supone retribuir el cumplimiento de un deber de conservación establecido en la legislación básica estatal (art. 15.1.b TRLSRU) y el propio Proyecto de Ley (artículo 38.1.a), sino que abre una puerta para que los propietarios de otros tipos de suelo exijan algo similar y diluye una inversión que, adecuadamente coordinada por el Cabildo Insular, podría incidir positivamente en la gestión de los espacios protegidos y en la recuperación de espacios y paisajes degradados.

Proyecto de Ley del Suelo: artículo 40. Fondo insular de compensación de la conservación.

- 1. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la compensación por conservar, en cada Cabildo existirá un fondo de compensación de la conservación que se nutrirá de las aportaciones que realicen las personas obligadas a contribuir de acuerdo con esta Ley, teniendo esas aportaciones la condición de participación de la comunidad en la plusvalía urbanística afectada a esta finalidad.*
- 2. La obligación de contribuir corresponde a los titulares de suelo urbanizable ordenado, urbano no consolidado y urbano incluido en actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad, conforme al régimen jurídico de cada uno de esos suelos.*
- 3. Los recursos del fondo insular quedan afectados **a la materialización de la compensación por conservar que esta Ley reconoce a las personas propietarias de suelos rústicos de protección ambiental, con preferencia de los incluidos en espacios naturales.** Estos recursos no formarán parte ni se integraran en el presupuesto ni en el patrimonio insular, gestionándolos el Cabildo en calidad de titular fiduciario.*

En este sentido, el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias señala que la referencia a la conservación “diligente” es un concepto jurídico indeterminado, que puede generar inseguridad jurídica. También indica que la conservación y mantenimiento del suelo rústico es un deber que la legislación estatal ya impone a sus propietarios.

“- Artículo 9. Compensar por conservar.

Se formula en aquel artículo el principio de compensar por conservar en relación con los suelos rústicos protegidos por sus valores ambientales. Tal compensación se hará efectiva a través del Fondo Insular de Compensación de la Conservación regulado en el art. 40 PL, que, a su vez, remite a una futura disposición reglamentaria para la fijación de la estructura, organización y funcionamiento, entre otros aspectos, del citado Fondo.

Con todo, la referencia que hace el apartado 2 de este precepto a la conservación «diligente» resulta insuficiente por la amplitud de su contenido. En efecto, se utiliza aquí un concepto jurídico indeterminado que puede generar inseguridad jurídica (art. 9.3 CE)”.

(Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, 244/2016: 58).

.../...

“Al margen de lo señalado, es preciso tener en cuenta además que la conservación y mantenimiento del suelo rústico es un deber que se impone a sus propietarios, tal como se establece en el art. 15.1.b) TRLSRU, con el contenido que se establece en el art. 16 TRLSRU y contempla asimismo el art. 38 PL. Por ello, no se compadece bien con la existencia de este deber el paralelo reconocimiento de un derecho a la compensación por su cumplimiento”.

(Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, 244/2016: 71).

Otro aspecto que incide de manera notable en la cultura de protección territorial es la evaluación ambiental. Este procedimiento, basado en el principio de la prevención, establece la necesidad de evaluar planes (evaluación ambiental estratégica) y proyectos (evaluación de impacto ambiental) antes de su

ejecución. En el caso de la evaluación de planes, el PLSC considera como órgano ambiental (artículo 87.6.c y D.A. 1.4) a los Cabildos, en el caso de los planes insulares de ordenación; y a los ayuntamientos, en el de los planes generales de ordenación. Esta coincidencia entre el órgano que elabora el plan, y el que dictamina sobre la evaluación ambiental, los convierte al mismo tiempo en juez y parte. Desde el punto de vista de las garantías, resultaría más adecuado que sea un órgano colegiado, de competencia autonómica, quien realice el dictamen final sobre la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final de cualquier plan de ordenación.

AMENAZAS QUE PODRÍAN DERIVARSE DE LAS DETERMINACIONES DEL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

Entre las amenazas que podrían derivarse se encuentra la inseguridad jurídica, tal y como señala el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. Ésta se produce al derogar las Directrices de Ordenación General (Disposición derogatoria única del PLSC), único marco estratégico de ordenación territorial a escala autonómica. Entre tanto no se proceda a su necesaria revisión, son una garantía de los criterios de sostenibilidad que deben seguir los instrumentos de planificación en Canarias.

*“Debemos de insistir en la eventual **inseguridad jurídica** que una derogación de tanta trascendencia (por la extensión y naturaleza misma de las directrices que se eliminan, piezas fundamentales del sistema de planeamiento de Canarias) puede provocar”* (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, 2016: 156).

.../...

*“...la solución adoptada, en un ámbito como el de la ordenación del territorio y el urbanismo en el que convergen importantes intereses generales y particulares, puede generar un **vacío normativo** que podría afectar a la seguridad jurídica”.*

(Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 244/2016: 156-157).

Otra de las amenazas se deriva de los numerosos tipos de proyectos y procedimientos que propician las actuaciones territoriales excepcionales. Entre ellos destacan los denominados proyectos de interés autonómico o insular (arts. 124-126 PLSC). A su amparo, podrán realizarse actuaciones, públicas o privadas, en cualquier clase de suelo; pudiendo ser éstas de diversa naturaleza como, por ejemplo, actividades industriales, energéticas, turísticas, culturales, deportivas, etc. La discrecionalidad que implica este procedimiento y la velocidad de su tramitación, sólo justificables en situaciones excepcionales, ponen en riesgo cualquier intento de planificación territorial integrada, y también incrementa la inseguridad jurídica, tal y como señala el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias (2016: 108): *“Por su parte, se utilizan conceptos jurídicos indeterminados para justificar la excepcionalidad en suelo rústico de protección ambiental, pues se alude a que no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la actuación pública. Esta indeterminación afecta a la seguridad jurídica”*.

Proyecto de Ley del Suelo

CAPÍTULO V. PROYECTOS DE INTERÉS INSULAR O AUTONÓMICO.

Artículo 124. Objeto.

1. Los proyectos de interés insular o autonómico tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de **actividades industriales, energéticas, turísticas, culturales, deportivas, sanitarias o de otra naturaleza**, de carácter estratégico, especialmente cuando se trate de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones de carácter urgente.
.../...
4. Los proyectos de interés insular o autonómico pueden ejecutarse en **cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística**. No obstante, sólo podrá afectar suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la actuación pública de que se trate; y de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública cuando se trate de suelo rústico de protección agraria.

Pero no es éste el único instrumento excepcional de ordenación que, como se señaló anteriormente, prevalecen sobre la ordenación sistemática y la modifican, también tienen esta potente y atractiva capacidad y velocidad otro de los instrumentos creados por el Proyecto de Ley: las ordenanzas provisionales insulares y municipales (art. 155 PLSC). Aún existen otros dos instrumentos de ordenación con similar capacidad, como los Planes de modernización y mejora turística, regulados por la Ley 2/2013 y mencionados en el art. 134.5 PLSC, y los Programas de actuación en el medio urbano (art. 307 PLSC) que, aunque establecidos por la ley básica estatal 8/2013, ésta no fija ni el procedimiento ni su jerarquía respecto del sistema de planeamiento, y es el Proyecto de Ley el que lo incorpora a los instrumentos excepcionales, al establecer para ellos el sucinto procedimiento que las ordenanzas municipales ordinarias (art. 307.2) y otorgarles la capacidad de modificar el planeamiento urbanístico vigente (art. 307.1).

Y aún se establecen dos procedimientos administrativos dotados de la misma capacidad que los anteriores. El art. 169 PLSC recoge el actual art. 47 TR, que permite al Gobierno de Canarias suspender la vigencia de planeamiento en un determinado ámbito y sustituirlo por una ordenación transitoria que puede permitir la ejecución de una actuación determinada. Además, el Proyecto de Ley (art. 290.1.e), atribuye a los convenios urbanísticos el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y gestión.

Por otra parte, entre las amenazas más significativas de este PLSC se encuentra el riesgo de expulsión de quienes realmente viven de la actividad agraria. Los procedimientos excepcionales previstos, sumados a la considerable ampliación de usos permitidos en suelo rústico, aumentarán las expectativas de implantación en esta clase de suelo de actividades especialmente lucrativas, sobre todo en los espacios rurales dotados de mayor accesibilidad y más cercanos a centros de población o actividad, que incrementarán aún más precio medio del suelo agrario, que ya es en Canarias el más elevado del Estado (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2015) al alcanzar los 66.571 €/ha, cifra 6'4 veces superior a la media estatal (10.451 €/ha), 3'3 veces superior a la siguiente comunidad autónoma

(Valencia, 19.983 €/ha) y 3'6 veces superior a la otra comunidad autónoma insular y turística, Baleares (18.492 €/ha). En consecuencia, será cada vez más difícil, para quienes trabajan en el sector agrario, adquirir el suelo que requieren para desarrollar correctamente su actividad. A ello se suman los conflictos entre usos que podrían generarse pues, por ejemplo, un proyecto de interés insular de carácter turístico difícilmente podrá convivir con una explotación ganadera establecida.

Desde el punto de vista económico, y teniendo en cuenta que el PLSC carece de ficha financiera, otra de las amenazas es el colapso administrativo que podría producirse en los ayuntamientos. El proyecto de ley otorga a los municipios competencias urbanísticas, pero la mayor parte carece de medios materiales y humanos para desarrollarlas. Su coste, así como el de la creación de diferentes entes (Registro de Planeamiento de Canarias, Oficina de Consulta Jurídica sobre ordenación del territorio y urbanismo, etc.) previstos en el Proyecto de Ley, no ha sido evaluado, tal y como se señala en el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

“No consta en el expediente la memoria económica que refleje el impacto, en su caso, sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas (art. 25.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, LRBRL).”

(Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 244/2016: 9)

Finalmente, y por lo que respecta a la disciplina urbanística, es evidente que ésta no puede entenderse nunca como un afán de control o castigo, sino como un instrumento de defensa de la legalidad, la igualdad, la ordenación y el patrimonio colectivo, tanto más cuando éste es particularmente valioso y frágil, como en el caso del territorio y del paisaje lanzaroteños. Por tanto, no se entiende que en la regulación de los artículos 371 a 374 del Proyecto de Ley se haya omitido, respecto del vigente Texto Refundido, justamente la sanción por lesiones o alteración de la armonía del paisaje (art. 392.1, antes art. 224.1.c

TR), la circulación no autorizada de caravanas lucrativas en espacios naturales (art. 392.2, antes art. 224.2.b) o la utilización de productos químicos o biológicos peligrosos en los mismos espacios (art. 392.1, antes art. 224.1.a TR). Igualmente han dejado de incorporarse las sanciones por destrucción o alteración de especies de flora y fauna y sus hábitats protegidos (art. 217 TR), así como las circunstancias agravantes de prevalerse de la titularidad de oficio o cargo público y la persistencia en la infracción (art. 397.1, antes art. 197 TR), ausencias ambas señaladas críticamente por el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. También se rebajan, respecto del Texto Refundido, las sanciones por urbanizaciones, edificaciones y usos ilegales (arts. 378, 381 y 383, antes arts. 209, 212 y 214 TR), eliminando su relación con el importe de las obras ejecutadas (entre el 25, 50 y 100% de las mismas), y dejando como sanción lo que en el Texto Refundido son sólo los importes mínimos de las respectivas sanciones. Éstas, para mayor desigualdad, se establecen ahora en el PLSC con el mismo valor que fijó la Ley 9/1999, sólo traducido de pesetas a euros, sin considerar que el incremento del Índice de Precios al Consumo sufrido desde 1999 a 2016, que alcanza, de enero a enero, el 45'21%, significa una rebaja equivalente a este valor en todas las sanciones establecidas desde el art. 373 al 392 del PLSC. Este conjunto de anomalías, unidas a las disposiciones paliativas de situaciones de ilegalidad contenidas en las Disposiciones Adicionales 5ª y 11ª, Transitorias 17ª y 21ª y Finales 3ª y 5ª, junto con el mandato contenido en el art. 82.2 del Proyecto de Ley, para que el planeamiento asuma "la realidad existente de los modos tradicionales de ocupación del suelo", al margen de su concordancia con la legalidad o la ordenación, constituyen elementos que suponen una amenaza, pues debilitan la citada defensa del territorio y del paisaje, y facilitan la desigualdad y la ilegalidad.

RECOMENDACIÓN FINAL

Lanzarote podría liderar, como así lo ha hecho en otras etapas de su historia reciente, iniciativas para garantizar que los criterios de sostenibilidad prevalezcan en la ordenación del territorio. Asimismo, la Reserva de la Biosfera de Lanzarote podría contribuir activamente para que, durante el proceso de tramitación parlamentaria del PLSC, se subsanen las deficiencias señaladas en este informe.

FIRMADO

Antonio González Viéitez

José Antonio Martín Pallín

José Manuel Naredo Pérez

Emma Pérez-Chacón Espino

Lázaro Sánchez Pinto

Referencias:

- Ministerio de la Presidencia (2007): Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Ed. Ministerio de la Presidencia, 122 p.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2016): Encuesta de Precios de la Tierra. Precios medios anuales de las tierras de uso agrario. Resultados 2015 (Base 2011).

<http://www.mapama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/encuesta-precios-tierra/> (Consulta: 10-11-2016)

Abreviaturas

DOG: LEY 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

PLSC: Proyecto de Ley del Suelo de Canarias. Documento que se está tramitando en el Parlamento de Canarias.

TR: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

TRLSRU: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.