



Alegaciones sobre el Anteproyecto de Ley de Simplificación y Armonización en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

ENTRADA

Número:

COPR:

Hora:

0_Consideraciones generales

Dentro del plazo establecido por el Anuncio del 13 de marzo de 2012 publicado en el BOC del 16 de marzo de 2012 y corregido mediante nuevo anuncio con corrección de errores publicado el 20 de marzo de 2012 en el que se aclaraba el plazo total de 15 días hábiles para presentar alegaciones.

Este plazo se considera a todas luces insuficiente para desarrollar con un adecuado nivel de detalle una opinión fundada sobre cada uno de los sesenta y seis artículos, quince disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, cinco disposiciones derogatorias y cuatro disposiciones finales, así como seis anexos. Pese a ello se presenta este documento de alegaciones referido a cuestiones de carácter general ofreciéndonos para trabajar de manera conjunta en la mejora del texto y en las propuestas concretas de modificación de los artículos con unos plazos más amplios y en mesas de trabajo conjuntas.

Se desarrolla a continuación la alegación del Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias sobre el Anteproyecto de Ley de referencia, que trata aquellos aspectos que tienen una mayor incidencia en el campo de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Esta alegación no trata por igual todos los capítulos de la ley y se centra sobre todo en aquellos de carácter general que tienen una mayor incidencia en el sistema de ordenación y gestión del territorio en Canarias, ante la imposibilidad de tratar en detalle en el corto plazo de tiempo concedido una ley tan extensa y que trata tantos temas diferentes.

1_Sobre la necesidad de simplificación y el anteproyecto de Ley

El anteproyecto de Ley que se informa pretende incidir, según lo expuesto en su exposición de motivos, sobre la *"arquitectura del sistema territorial y medioambiental (debería ser sobre el sistema de ordenación y gestión del territorio y del medio ambiente) con el fin de eliminar rigideces innecesarias y clarificar las competencias que corresponden a los tres niveles administrativos, además de agilizar al máximo los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento"*.

Efectivamente, el marco jurídico administrativo de la Ordenación del Territorio y del urbanismo ha sufrido una progresiva complejización desde la promulgación de la Ley 9/1999, en el que cada reforma legislativa y cada desarrollo reglamentario ha complicado la formulación y tramitación del planeamiento hasta casi imposibilitar su aprobación. Esta complejización tiene profundas causas estructurales, en las que se aúnan las contradicciones del sistema, la multiplicación de los organismos sectoriales



Alegaciones sobre el Anteproyecto de Ley de Simplificación y Armonización en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

0_Consideraciones generales

Dentro del plazo establecido por el Anuncio del 13 de marzo de 2012 publicado en el BOC del 16 de marzo de 2012 y corregido mediante nuevo anuncio con corrección de errores publicado el 20 de marzo de 2012 en el que se aclaraba el plazo total de 15 días hábiles para presentar alegaciones.

Este plazo se considera a todas luces insuficiente para desarrollar con un adecuado nivel de detalle una opinión fundada sobre cada uno de los sesenta y seis artículos, quince disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, cinco disposiciones derogatorias y cuatro disposiciones finales, así como seis anexos. Pese a ello se presenta este documento de alegaciones referido a cuestiones de carácter general ofreciéndonos para trabajar de manera conjunta en la mejora del texto y en las propuestas concretas de modificación de los artículos con unos plazos más amplios y en mesas de trabajo conjuntas.

Se desarrolla a continuación la alegación del Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias sobre el Anteproyecto de Ley de referencia, que trata aquellos aspectos que tienen una mayor incidencia en el campo de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Esta alegación no trata por igual todos los capítulos de la ley y se centra sobre todo en aquellos de carácter general que tienen una mayor incidencia en el sistema de ordenación y gestión del territorio en Canarias, ante la imposibilidad de tratar en detalle en el corto plazo de tiempo concedido una ley tan extensa y que trata tantos temas diferentes.

1_Sobre la necesidad de simplificación y el anteproyecto de Ley

El anteproyecto de Ley que se informa pretende incidir, según lo expuesto en su exposición de motivos, sobre la *"arquitectura del sistema territorial y medioambiental* (debería ser sobre el sistema de ordenación y gestión del territorio y del medio ambiente) *con el fin de eliminar rigideces innecesarias y clarificar las competencias que corresponden a los tres niveles administrativos, además de agilizar al máximo los procedimientos de formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento"*.

Efectivamente, el marco jurídico administrativo de la Ordenación del Territorio y del urbanismo ha sufrido una progresiva complejización desde la promulgación de la Ley 9/1999, en el que cada reforma legislativa y cada desarrollo reglamentario ha complicado la formulación y tramitación del planeamiento hasta casi imposibilitar su aprobación. Esta complejización tiene profundas causas estructurales, en las que se aúnan las contradicciones del sistema, la multiplicación de los organismos sectoriales



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

intervinientes, la multiplicación de trámites, la escasez de medios humanos y materiales para llevar a cabo un sistema muy complejo, la baja eficacia en la función impulsora y coordinadora de los organismos competentes en la materia del Gobierno de Canarias, etc.

Nos encontramos en una situación que requiere de una revisión en profundidad del sistema legal en su conjunto, que elimine contradicciones, que suprima trámites innecesarios, que fije criterios de interpretación y limite la discrecionalidad de los organismos sectoriales; en definitiva, a nuestro juicio, la situación actual de parálisis administrativa requiere una revisión en profundidad de todo el sistema, que debe comenzar por la eliminación de preceptos contradictorios, por la aclaración de los términos y conceptos que dan lugar a discusión y por el desarrollo reglamentario de las múltiples partes de la legislación que hoy están indefinidas.

Pero esta situación requiere además una profunda reflexión sobre los procedimientos vigentes, sobre los medios disponibles y sobre el funcionamiento de la(s) administración(es) encargada(s) de llevar adelante la planificación y gestión del territorio y del urbanismo.

Sin duda, un empeño de tanta trascendencia requeriría un amplio consenso social, técnico y jurídico, para una revisión en profundidad de todo el entramado jurídico y administrativo, algo que ni siquiera se ha intentado. La presentación de este anteproyecto de Ley, sin consenso ni discusión previa, a participación pública por un plazo 15 días, resulta muy poco apropiado para abordar los problemas que tiene planteados el territorio de Canarias.

Por tanto cabe hacer una primera objeción al procedimiento, que ha obviado por completo la participación de los profesionales, administraciones y entidades que de una forma u otra están implicadas en esta compleja labor.

2_Estructura de la Ley

Frente a la situación de parálisis administrativa que la Ley se propone solucionar en su exposición de motivos, y para conseguir los fines expuestos en el primer párrafo, se presenta un extenso documento de 66 artículos, 15 disposiciones adicionales, 5 disposiciones derogatorias, 4 disposiciones finales y 6 anexos; en suma, 90 artículos y 6 anexos. Estos contenidos se organizan en 4 títulos:

Esta ley se compone de tres partes: Un antiguo proyecto de Ley que se comenzó a tramitar en el año 2010 (y que mereció críticas generalizadas desde diversos ámbitos, entre ellos el Consejo Económico y Social de Canarias y el COAC). Por otra parte, un Título I sobre Medidas en Materia de Planificación Territorial y Urbanística que constituye sin más un añadido. En tercer y último lugar, se incluye la regulación del régimen de fuera de ordenación según el texto del proyecto de Ley presentado por el grupo nacionalista en el Parlamento de Canarias y que se encuentra en tramitación y que ha merecido un demoledor informe del Consejo Consultivo de Canarias.



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

El Título 1. Medidas en materia de planificación territorial y urbanística, se compone de tres capítulos, el primero, acerca de "*medidas de simplificación fomento y transparencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento de planeamiento territorial y urbanístico*", modifica diversos artículos que afectan a la configuración del sistema de planeamiento de Canarias y a los procedimientos de formulación y tramitación de los planes.

El capítulo segundo, *Sistemas Territoriales Ambientales*, crea una nueva figura, que debe incardinarse en el sistema jurídico-administrativo, atribuyendo aprovechamientos en suelo rústico, en abierta confrontación con lo que ha sido el tratamiento legal de este tipo de suelo durante los últimos 35 años.

El capítulo tercero trata de la situación de las edificaciones no ajustadas al planeamiento, recogiendo los postulados de un proyecto de ley anterior que ha sido sometido a tramitación y ha recibido duras críticas desde el Consejo Consultivo de Canarias.

En el Título II, que trata de la evaluación ambiental de planes y proyectos, se refunden los procedimientos de evaluación de impactos en el Capítulo 1º. En el Capítulo 2º dedicado a la evaluación estratégica de planes y programas, se mantiene el procedimiento actualmente vigente, y que tantos problemas está causando en la tramitación y formulación de los planes.

En el título III, Red Natural y Biodiversidad, se habla en el Capítulo 1º del procedimiento de declaración de las zonas que forman parte de la Red Natura 2000 y en los capítulos 2º y 3º se crean dos nuevas figuras, el Colaborador del medio ambiente y las entidades colaboradoras en materia de medio ambiente.

El Título IV se dedica a las medidas en materia de disciplina, que vienen a modificar procedimientos y sanciones. Las disposiciones Adicionales y derogatorias finalmente vienen a modificar o eliminar determinados artículos de la legislación vigente.

De esta primera visión de la estructura de la Ley, se pueden extraer varias reflexiones:

- En primer lugar, que la ley añade varias figuras nuevas al ordenamiento jurídico de gran entidad. Los sistemas territoriales ambientales, los colaboradores del medio ambiente, la acreditación de los equipos redactores, las nuevas responsabilidades de dichos equipos, los nuevos procedimientos de tramitación, etc. Cada una de ellas con una gran transcendencia y una profunda carga jurídica, que las hace merecedoras de un debate específico y profundo, no de un tratamiento marginal en una ley "de medidas".
- La Ley no se plantea una reconsideración del sistema jurídico-administrativo de la ordenación del territorio y del medio ambiente en Canarias, sino una intervención sobre determinados elementos aislados, con el riesgo cierto de profundizar en el entramado de



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

contradicciones que han venido caracterizando las sucesivas reformas de la legislación vigente.

- Las modificaciones introducidas en la Ley afectan a aspectos muy concretos de la misma, pero como veremos más adelante, lejos de simplificar, aumentan los tiempos de tramitación, contradicen el resto de la legislación vigente, presentan serias dudas de viabilidad jurídica y, en definitiva, vienen a complejizar el panorama con el que nos encontramos en la actualidad.

En suma, la simplificación se pretende realizar sin intervenir sobre el marco legislativo que es preciso simplificar. El Anteproyecto de Ley mantiene íntegramente el marco legislativo actual y actúa añadiendo nuevos preceptos y modificando otros. Y ésta es una cuestión central en el proceso de simplificación; no se puede simplificar el marco legislativo manteniéndolo íntegro, con el mismo grado de complejidad que presentaba en su inicio, y sin resolver los graves problemas que presenta. Por tanto esta agrupación presenta una nueva objeción al método adoptado para lograr la simplificación, sin perjuicio de las observaciones que se realizan a continuación.

En cuanto a la armonización, La Ley presenta una contradicción rotunda con su título, al renunciar a cualquier pretensión armonizadora y remitir dicha tarea, en la Disposición Final Primera, a una nueva Ley que el Gobierno deberá redactar y aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley cuyo Anteproyecto se informa.

En consecuencia, la ley **ni simplifica ni armoniza**, por lo que su utilidad, en lo que se refiere a los principios enunciados en el título de la Ley y en la exposición de motivos son más que discutibles. Se trata más bien de una nueva "ley de medidas" que viene a añadir nuevas figuras y procedimientos a un sistema ya de por sí enormemente complejo.

3_La Ley presenta dudas en cuanto a la legalidad de algunas de sus disposiciones

La nueva Ley viene a añadirse al Sistema Legal y Reglamentario del Urbanismo y la Ordenación del Territorio en Canarias, introduciendo nuevas disposiciones legales que entran en contradicción flagrante con los componentes del actual sistema legal. Atribuir aprovechamientos al suelo Rústico contradice todas las bases sobre la que se ha sustentado la regulación urbanística y territorial en España y en Canarias desde el año 1976. Introducir la reparcelación, ya difícil de aplicar y fuertemente contestada en el suelo urbano, como mecanismo de gestión en suelo rústico no puede sino incrementar la problemática que hoy se registra en la gestión territorial y urbanística.

Por otra parte, la pretensión de hurtar a los municipios y cabildos la formulación de los planes urbanísticos y territoriales para atribuirlos a unos "equipos redactores homologados", viola la autonomía municipal y la legislación básica de Régimen Local, que atribuye a los Ayuntamientos la



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

competencia exclusiva en la formulación del planeamiento municipal. La exigencia de acreditación de los equipos redactores viene a incidir sobre la libre competencia, estableciendo requisitos de cualificación distintos de los regulados por la Legislación administrativa.

4_Acerca de los nuevos procedimientos de tramitación de los planes

La técnica legislativa utilizada en el Capítulo 1º del Título I para implantar nuevos procedimientos de tramitación de los planes, consiste en modificar artículos de la legislación vigente, acentuando la ya notable dispersión e incoherencia del mismo, constituido por sucesivas modificaciones legislativas que han ido alterando el texto inicial hasta convertirlo en un galimatías de correcciones superpuestas y difícilmente inteligibles.

Un marco poco definido, sin competencias claras y en el que los procedimientos se han venido complejizando progresivamente hasta conseguir duplicar el tiempo de tramitación de los planes con respecto a la década de los ochenta, cuando se tardaba cuatro años de media frente a los ocho actuales.

Un marco cuyos profundos problemas estructurales se pretenden resolver mediante idea "milagro": atribuir a los equipos redactores las funciones que hasta ahora tenían los Ayuntamientos, en el caso de que no sean las Oficinas Técnicas de los Ayuntamientos las que realicen la redacción por sus propios medios.

Se establece así una dualidad de procedimientos. En un caso será el Ayuntamiento o Cabildo el responsable de la tramitación, cuando sea la Oficina Técnica la que lo redacte, pero no se fija un procedimiento para este concreto supuesto, ya que los nuevos procedimientos se basan en la tramitación por un "equipo redactor homologado". En el segundo, el responsable de la tramitación sería el Equipo Redactor homologado, que previa acreditación por parte de la administración debe tomar forma de un órgano administrativo, capaz de realizar todos los trámites hasta el momento atribuidos al Ayuntamiento y de asumir las responsabilidades inherentes a las decisiones que en el ordenamiento jurídico vigente corresponden a los órganos administrativos (Secretaría, Oficina Técnica,...) y de Gobierno (Pleno, Junta de Gobierno, Presidente del Cabildo, Alcalde, ...) de las administraciones locales.

Entre las atribuciones que deberían asumir los Equipos Redactores se encontrarían las siguientes:

- Sacar a participación pública el Avance del Plan.
- Contestar las sugerencias.
- Elegir las alternativas de ordenación más adecuadas.
- Recabar los informes sectoriales.
- Someter el plan a información pública.



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

- Contestar las alegaciones e informes.

El nuevo procedimiento introduce un nuevo proceso de información pública previo a la aprobación por parte del Ayuntamiento o Cabildo, y eleva la participación pública a un período mínimo de 3 meses. Por tanto, nos encontramos con una prolongación del procedimiento en, al menos, tres meses, a los que habrá que añadir la elaboración de documentos, contestación de sugerencias o alegaciones, informes sectoriales, incorporación de correcciones etc.

Además, se divide en dos los planes generales, un Plan Básico y un Plan de Ordenación Pormenorizada, que deben seguir procedimientos de tramitación diferentes, lo que complica extraordinariamente el proceso de aprobación. No se explicita el contenido que debe tener cada uno de estos planes, lo que introduce nuevos grados de indefinición, salvo una referencia genérica en el artículo 8. Según esta referencia, el Plan Básico contendrá *“la ordenación estructural del municipio, y la ordenación pormenorizada de oportunidad, que resulte estratégica para la consecución de sus objetivos”* y el Plan de Ordenación Pormenorizada, *“contendrá la ordenación pormenorizada no determinada en el Plan Básico, ni remitidas a planeamiento de desarrollo y las determinaciones de gestión”*.

Estos nuevos procedimientos plantean serias dudas en relación a varias vertientes que se explicitan a continuación:

- Por una parte, cuál es el procedimiento a seguir en aquellos casos en los que la Oficina Técnica redacta el plan, ya que los nuevos procedimientos se refieren en exclusiva a los planes redactados por Equipos Redactores externos.
- Cuál es la capacidad jurídica que tiene el equipo redactor homologado de asumir la realización de actos administrativos que se encuentran en la actualidad reservados a los funcionarios o a los órganos de gobierno de las administraciones públicas.
- Cuáles son los requisitos y el procedimiento de homologación de los equipos redactores. Hay que tener en cuenta que una vez que entre en vigor la ley sólo podrían realizar la redacción de los planes los equipos redactores homologados, y que la regulación de la homologación se remite a desarrollo reglamentario.
- Cuál es la capacidad que tiene la Comunidad Canaria para establecer requisitos de homologación previa para la ejecución de contratos de servicios, más allá de lo dispuesto por la Ley de Contratos del Estado y en la legislación administrativa, con una posible vulneración de las reglas que regulan la libre competencia.
- Cómo se solventa la flagrante contradicción entre la Ley y el vigente Reglamento de Procedimientos, que regula los procedimientos de tramitación del planeamiento atribuyendo a municipios y Cabildos los actos de formulación.



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

- Cuál es el grado de compatibilidad de esta Ley con la Ley de Bases de Régimen Local y con el derecho administrativo español en tanto regulador de las competencias de Ayuntamientos y Cabildos en materia de redacción de planeamiento (que atribuye a los Ayuntamientos la competencia exclusiva en materia de formulación de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, etc...).

5_Acerca del contenido de los planes

El anteproyecto entra también en la definición del contenido de algunos planes, como el Plan Insular con poco rigor metodológico, como cuando incluye entre los sistemas generales de trascendencia insular o supralocal:

“La implantación de polígonos industriales de trascendencia supramunicipal o de industrias relevantes o singulares.” o “Las infraestructuras y actividades económicas relevantes, especialmente vinculadas al ocio y a los equipamientos complementarios al turismo.”

En cambio se olvida por completo un elemento fundamental en estos planes como es la configuración del Modelo Insular o la distribución de los usos principales y la estructura de núcleos urbanos. El esquema de contenidos es muy incompleto y poco riguroso, y viene a empobrecer los esquemas de contenido estipulados por leyes anteriores y, singularmente el de la Ley de Planes Insulares de 1987, sin duda, el más completo y claro hasta el momento.

6_Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica

El actual marco legislativo en materia de ordenación del Territorio y del Medio Ambiente, ha ido adquiriendo un mayor grado de disfuncionalidad ha medida que se ha ido incrementando el número de disposiciones normativas que lo regulan. En el campo que nos ocupa, el de la Evaluación Ambiental Estratégica, el Reglamento de Procedimientos introdujo un número notable de disfunciones en la tramitación de los instrumentos de planeamiento. Entre ellas no es la menor la exigencia de que el Informe de Sostenibilidad de dichos instrumentos se realice conjuntamente con el Avance de planeamiento, y que la Memoria Ambiental deba ser aprobada antes de la Aprobación Inicial.

Este hecho, conjuntamente con la inadecuación de los Documentos de Referencia para la redacción de los Informes de Sostenibilidad, llevan al planeamiento a enfrentarse a situaciones de contradicción entre las exigencias administrativas de tramitación ambiental y las exigencias de contenido de los instrumentos de planeamiento en sus diversas fases.

Resumiendo, el Informe de Sostenibilidad elaborado sobre un documento preliminar y necesariamente incompleto como es el Avance, -que no contiene ordenación pormenorizada-, no puede tener el nivel de contenido que se exige para un pronunciamiento definitivo del órgano ambiental antes de la aprobación inicial. Esto lleva, en la práctica diaria, a llenar de contenidos ficticios el Avance para cumplimentar el índice de contenidos marcado por el Documento de Referencia, -que no distingue entre Avance y



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

Aprobación Inicial-, y a realizar un pronunciamiento "definitivo" sobre un documento absolutamente provisional. Todo ello para posteriormente elaborar el Informe de Sostenibilidad y la Memoria Ambiental definitivos con el documento de Aprobación provisional.

Recordar, a este respecto, que la obligación de aprobar la Memoria Ambiental antes de la Aprobación Inicial es una exigencia autoimpuesta, que no deriva ni de la legislación nacional ni de la europea. Recordar también que el Avance es un "*documento preparatorio (...) sobre el que la Administración actuante puede recoger su contenido, en todo o en parte, o adoptar cualquier otra alternativa (...) en la adopción del modelo de ordenación definitivo*" (art. 28.2 del Decreto 55/2006).

Para conseguir una real simplificación de procedimientos se propone:

- Secuenciar la documentación exigible a los informes de Sostenibilidad distinguiendo los contenidos correspondientes a la fase de Avance de los correspondientes a la de Aprobación Inicial.
- Introducir en el trámite de consulta del Avance un pronunciamiento sobre el Informe de Sostenibilidad, que verse sobre la selección de alternativas, por parte de la COTMAC. El plazo para pronunciarse debería ser de dos meses.
- Modificar el Reglamento de Procedimientos para que la aprobación de la Memoria Ambiental sea simultánea la Aprobación Definitiva del documento.

Urge, por tanto, adecuar el procedimiento ambiental y los contenidos de los documentos de evaluación al procedimiento y los contenidos de los documentos de planeamiento, so pena de prolongar un conjunto de disfunciones que obligan a duplicar los procedimientos y a elaborar documentos ficticios con el simple objetivo de cumplir exigencias de contenido formal. El anteproyecto soslaya por completo estos graves problemas para centrarse en aspectos secundarios y mantiene en todos sus términos la regulación actual sobre los planes y proyectos sometidos a este tipo de evaluación.

7_Acerca del concepto de Memoria Ambiental

La memoria ambiental será elaborada, según el artículo 12 de la Ley 9/2006, en "*el ámbito de las Comunidades Autónomas, por el órgano u órganos que éstas determinen, y, en todo caso, con el acuerdo del órgano ambiental*". Se trata, por tanto, de un documento o pronunciamiento del órgano ambiental, no se trata de un documento que el órgano ambiental deba aprobar. En este sentido, la Memoria Ambiental es el equivalente de la Declaración de Impacto en los procedimientos de evaluación de proyectos.

Sin embargo, el Reglamento de Procedimientos al que se remite el anteproyecto a estos efectos, y el artículo 47 del anteproyecto, parten de la base de que la Memoria Ambiental es un documento más que presenta el



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

promotor del proyecto y que aprueba el órgano ambiental, cayendo en incongruencias como la de plantear aprobaciones condicionadas de la Memoria, o la suspensión de la aprobación, cuando se trata de un acto declarativo del propio órgano ambiental sobre la idoneidad del plan o programa, algo que se deduce además de su contenido (ver artículo 12 de la Ley 9/2006).

Una confusión similar se produce en el Reglamento de Procedimientos, cuando se especifica que la Memoria Justificativa del plan incluirá una serie de contenidos que, según el *artículo 14. Publicidad*, de la ley 9/2006 son contenidos que el órgano promotor habrá de poner a través de una declaración *"a disposición del órgano ambiental, de las Administraciones públicas afectadas, del público y de los Estados miembros consultados"*. Por tanto se trata de una exigencia de publicidad posterior a la aprobación; la inclusión de estos contenidos en la Memoria Justificativa una vez aprobado el plan definitivamente, no tiene otro efecto que duplicar contenidos; no obstante, y por contra, no sirve para solventar la exigencia de la legislación estatal y europea.

En este sentido habría que modificar el Reglamento de procedimientos para adecuar el concepto de Memoria Ambiental al de la Ley 9/2006.

8_Acerca de los planes que deben ser sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

El proyecto de ley introduce entre los planes sometidos EAE a los planes urbanísticos de desarrollo. Entre estos planes se encuentran los planes parciales, los planes especiales de ordenación, los planes especiales de protección y los estudios de detalle.

La obligación de someter algunos de estos planes a EAE es más que discutible; se trata de planes de desarrollo de otros planes que ya han sido sometidos a este tipo de evaluación y han sido aprobados. Si bien es necesario que sean objeto de evaluación de impacto, esta no tiene porqué tener un carácter estratégico, sino limitarse a las concretas especificidades del plan en concreto.

Por contra, las excepciones previstas en el texto de la ley resultan excesivamente genéricas y poco adecuadas. En el artículo 42.2.b, se considera *"que no producen efectos significativos y por tanto, no estarán sujetos a la carga de evaluación del plan o programa, aquellos que tengan por finalidad la restauración y mejora del medio natural y de los recursos naturales"*. La restauración y mejora es un concepto indeterminado, pero que conlleva intervenciones sobre el medio de mayor o menor entidad, pero intervenciones a fin de cuentas, que deben ser evaluadas en tanto en cuanto pueden producir efectos indeseables: repoblaciones, aterrazamientos, apertura de pistas, casi cualquier intervención cabe bajo el paraguas de la "restauración y mejora".

Otro tanto se produce en el apartado 3 del artículo 43, cuando se especifica, que el órgano ambiental podrá excluir determinados planes de la EAE. Sería



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

conveniente especificar desde el Reglamento cuales serían esos planes (a nuestro juicio los planes urbanísticos de desarrollo), y en su caso, los criterios para excluir a los otros planes.

9_Sobre la adecuación de los Documentos de Referencia

A la hora de establecer el contenido ambiental necesario, los documentos de Referencia se remiten al Reglamento de Contenido Ambiental (RCA), ya derogado. Dicho reglamento incluía matizaciones que no se encuentran en los Documentos de Referencia, como que determinados planes justificarían el contenido ambiental por ellos asumido en función de su naturaleza y alcance; la ausencia de este tipo de matizaciones genera una indeterminación que ya estaba resuelta en el anterior marco normativo. El reglamento establecía también diferencias de contenido entre los contenidos necesarios en cada fase de un documento que no se contemplan en los documentos de Referencia.

Por todo ello, es necesario revisar los documentos de referencia y adecuar sus exigencias de contenido a la realidad administrativa y procedimental de los planes.

10_Colaboración con el Medio Ambiente (Art 47)

Los Capítulos 2º y 3º del Título III del anteproyecto, no corresponden, a nuestro juicio, con el objeto principal de la Ley, *que es la "simplificación y armonización"*. En estos capítulos el anteproyecto crea tres nuevas figuras: colaborador con el medio ambiente, protector del medio ambiente y entidad colaboradora en materia de calidad ambiental"

Llama la atención la figura del protector del medio ambiente, que sólo parece tener como requisito incluir entre los objetivos sociales proteger, mejorar y conservar la biodiversidad y la sostenibilidad en el territorio de Canarias e inscribirse en un Registro, pero que concede ventajas en la adjudicación de todo tipo de contratos públicos, que reservarán un 5% de la puntuación a favor de los licitadores que acrediten la condición de "protectores.

11_Sistemas territoriales ambientales

El contenido del Capítulo 2º, del Título I del anteproyecto de Ley referido a los *"sistemas territoriales ambientales"* no corresponde, a nuestro juicio, con el objeto principal de la Ley, *que es la "simplificación y armonización"* de la legislación en materia de Ordenación del territorio y medio ambiente. Se trata de una Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias que afecta a los derechos de los propietarios del suelo rústico, por lo que debería tener un tratamiento acorde con dicha condición. En cualquier caso, expresamos nuestra opinión negativa sobre este sistema de gestión territorial en los puntos que siguen.



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

Los sistemas territoriales ambientales tienen, según el texto de II anteproyecto, "*por finalidad disminuir las cargas impuestas por la función social de la propiedad sobre los propietarios de suelo rústico, con el fin de que esas cargas no puedan considerarse excesivas ni desproporcionadas*". Este principio, contenido en la exposición de motivos del anteproyecto, viene a desvelar la principal motivación por la que despiertan preocupación estos sistemas. La reducción de cargas prevista afectará sólo a algunos propietarios, y esto puede tener un efecto altamente contraproducente en la medida en que los restantes propietarios de suelo rústico si que estarían "*sensu contrario*" sometidos a unas cargas excesivas.

Con esta figura el anteproyecto crea una expectativa de aprovechamiento urbanístico en el suelo rústico que es hoy por hoy inexistente, al menos en los términos en los que ha sido planteada, y en los suelos para los que esta previsto, es decir los que están categorizados como suelo rústico de protección ambiental, hidrológica o forestal. Además carece de cualquier tipo de respaldo en la legislación estatal.

Entrando más en detalle, en el artículo 12 se estipula que los sistemas territoriales ambientales serán delimitados por el planeamiento general en el interior de los asentamientos o en terrenos contiguos, un término ciertamente ambiguo y poco definitorio de la relación de dimensión entre el asentamiento rural y los citados sistemas.

En el punto 2 del citado artículo 12, se estipula que el propietario mantendrá la titularidad del suelo con la obligación de mantener el "*sistema tradicional de producción*", otro concepto ambiguo e indeterminado, que no parece tener mucha aplicación a los suelos con valores naturales.

Los propietarios de los suelos incluidos en los sistemas territoriales ambientales vinculados a asentamientos rurales materializarán a través de los procedimientos reparcelatorios correspondientes, -lo que implica la delimitación de unidades de actuación-, entre 0,01 y 0,02 metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo, es decir entre 100 y 200 metros cuadrados edificables por hectárea para los suelos que se encuentran dentro del asentamiento rural y 100 metros cuadrados por cada cincuenta mil metros cuadrados de suelo en caso de que se encuentren fuera del asentamiento rural. Estos aprovechamientos se encuentra muy por debajo de las aspiraciones de los propietarios de suelo rústico e introducen en los asentamientos un conflicto, el de la equidistribución (cuya gestión en el suelo urbano con aprovechamientos mucho más altos, todavía no ha alcanzado ni mucho menos una práctica generalizada en Canarias, incluso en municipios de gran dimensión y capacidad técnica y jurídica), ya se ha demostrado suficientemente conflictiva en suelo urbano.

La expectativa edificatoria en suelo rústico no atiende a la cultura urbanística del reparto de aprovechamientos entre distintos propietarios, un reparto de muy difícil gestión en suelo urbano en los municipios rurales, y que, en suelo rústico, se antoja utópica.



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

Por otra parte, el sistema de gestión establecido, en el que el propietario mantiene la titularidad y se obliga a "*mantener el sistema tradicional de producción*" exige a la administración el mantener un registro de los sistemas territoriales, comprobar su mantenimiento efectivo y adoptar medidas en caso de que los sistemas de explotación tradicional no sean mantenidos. Ante la experiencia de esta comunidad en materia de disciplina urbanística, resulta difícil no preguntarse sobre la efectividad de estas medidas.

En definitiva, los sistemas territoriales ambientales ligados a los asentamientos rurales pueden convertirse en un elemento que venga a complicar de modo notable la gestión del suelo rústico, al introducir una expectativa de aprovechamiento en dicho suelo en función de unas supuestas "*cargas excesivas*" derivadas de la función social de la propiedad. En el caso de que estas cargas excesivas se detecten, creemos que lo más conveniente sería aplicar los sistemas de gestión ya establecidos legalmente (Áreas de Gestión Integrada, Unidades de Actuación, Expropiaciones, adscripción de terrenos a suelos urbanizables, etc.) para conseguir la titularidad de los terrenos que deben preservarse o para estipular sistemas de ayuda a la conservación de los terrenos. En definitiva, poner en práctica las medidas de gestión ya previstas en la legislación vigente antes que establecer otras nuevas de dudosa utilidad.

12_Sistemas territoriales ambientales vinculados a nuevos desarrollos urbanísticos

Estipular la cesión de una superficie de suelo rústico que doble la superficie del suelo clasificado como urbanizable, supone aumentar las cargas de este tipo de suelo de un modo inusitado. Para juzgar la oportunidad de esta medida habría que calcular la rentabilidad de las promociones y comprobar que los números cuadran, no sea que se vaya a imponer un obstáculo insalvable al desarrollo de los suelos urbanizables.

La proporción de suelo rústico de protección por sus valores ambientales que se podría adscribir a suelos urbanizables es muy reducida, aún más en las fechas actuales dadas las dificultades para clasificar nuevos suelos. La generación de expectativas de generación de aprovechamientos para estos propietarios es demasiado peligrosa para el escaso resultado que se podría obtener.

13_Conclusiones

A partir de todo lo expuesto, se plantean las siguientes conclusiones de índole general:

Canarias se encuentra en una situación que requiere de una revisión en profundidad del sistema legal que rige la ordenación y gestión del territorio y del medio ambiente en su conjunto, que elimine contradicciones, que suprima trámites innecesarios, que fije criterios de interpretación y limite la discrecionalidad de los organismos sectoriales; en definitiva, a nuestro



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

juicio, la situación actual de parálisis administrativa requiere una revisión en profundidad de todo el sistema, que debe comenzar por la eliminación de preceptos contradictorios, por la aclaración de los términos y conceptos que dan lugar a discusión y por el desarrollo reglamentario de las múltiples partes de la legislación que hoy están indefinidas.

Sin duda, un empeño de tanta trascendencia requeriría un amplio consenso social, técnico y jurídico, para una revisión en profundidad de todo el entramado jurídico y administrativo, algo que ni siquiera se ha intentado. La presentación de este anteproyecto de Ley, sin consenso ni discusión previa, a participación pública por un plazo 15 días, resulta muy poco apropiado para abordar los problemas que tiene planteados el territorio de Canarias.

De una primera visión de la estructura de la Ley, se pueden extraer varias reflexiones:

- En primer lugar, que la ley añade varias figuras nuevas al ordenamiento jurídico de gran entidad. Los sistemas territoriales ambientales, los colaboradores del medio ambiente, la acreditación de los equipos redactores, las nuevas responsabilidades de dichos equipos, los nuevos procedimientos de tramitación, etc. Cada una de ellas con una gran trascendencia y una profunda carga jurídica, que las hace merecedoras de un debate específico y profundo, no de un tratamiento marginal en una "ley de medidas".
- La Ley no se plantea una reconsideración del sistema jurídico-administrativo de la ordenación del territorio y del medio ambiente en Canarias, sino una intervención sobre determinados elementos aislados, con el riesgo cierto de profundizar en el entramado de contradicciones que han venido caracterizando las sucesivas reformas de la legislación vigente.
- Las modificaciones introducidas en la Ley afectan a aspectos muy concretos de la misma, pero como se ha descrito anteriormente, lejos de simplificar, aumentan los tiempos de tramitación, contradicen el resto de la legislación vigente, presentan serias dudas de viabilidad jurídica y, en definitiva, vienen a complejizar el panorama con el que nos encontramos en la actualidad.

En suma, la simplificación se pretende realizar sin intervenir sobre el marco legislativo que es preciso simplificar. Y no se puede simplificar el marco legislativo manteniéndolo íntegro, con el mismo grado de complejidad que presentaba en su inicio, y sin resolver los graves problemas que presenta.

En cuanto a la armonización, la Ley presenta una contradicción rotunda con su título, al renunciar a cualquier pretensión armonizadora y remitir dicha tarea, en la Disposición Final Primera, a una nueva Ley que el Gobierno deberá redactar y aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley cuyo Anteproyecto se informa.

En consecuencia, la ley **ni simplifica ni armoniza**, por lo que su utilidad, en lo que se refiere a los principios enunciados en el título de la Ley y en la



COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE CANARIAS

exposición de motivos es más que discutible. Se trata más bien de una nueva "ley de medidas" que viene a añadir nuevas figuras y procedimientos a un sistema ya de por sí enormemente complejo.

Por todo lo expuesto se considera que se debe abrir un periodo de reflexión sobre los problemas que han llevado a la actual parálisis administrativa en este campo, con la participación de todos los actores implicados, que dé como resultado una real simplificación y armonización del sistema de ordenación y gestión del territorio y del medio ambiente en Canarias.

En Santa Cruz de Tenerife a 2 de abril de 2012



Isidro Rodríguez Molina
Secretario Accidental