

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

*Protection of the territory in the ORs:
The case of the Canary Islands Land Law*

Ángel Llanos Castro

*Administrador general de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Doctor y profesor de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad de La Laguna*

Julio Rijo Muñoz

*Abogado.
Investigador predoctoral y profesor de Derecho
en la Universidad de Laguna*

RESUMEN: La protección del territorio en espacios fragmentados evita agotar el suelo disponible. Pero los conflictos medioambientales han sido permanentes en las Islas Canarias. Este trabajo aporta la visión desde la Ciencia Política y de la Administración, en equilibrio con la perspectiva jurídica, sobre las debilidades y fortalezas que tuvo la vigente Ley del Suelo de Canarias en su tramitación, fundamentos teóricos y estructura, acumulando una decena de modificaciones. Las conclusiones indican un consenso insuficiente para ordenar 21 leyes sobre el suelo y los espacios naturales protegidos, simplificar los planes de ordenación y flexibilizar las actuaciones en suelo agrícola, a costa de suavizar los controles de legalidad y de convertir a los Plenos de los Ayuntamientos en juez y parte en sus planes de ordenación. Se expandió la capacidad discrecional insular y autonómica sobre los municipios, sin regularse el suelo rústico ni la actividad turística, ni promover la democracia participativa.

Palabras clave: Ultraperiferia; política territorial; suelo; urbanismo; insularidad

ABSTRACT: The protection of the territory in fragmented areas avoids exhausting the available land. But environmental conflicts have been permanent in the Canary Islands. This paper provides the vision from Political Science and Administration, in balance with the legal perspective, on the weaknesses and strengths that the current Canary Islands Land Law had in its processing, theoretical foundations and structure, accumulating a dozen modifications. The conclusions indicate insufficient consensus when organizing 21 laws on land and protected natural spaces, simplifying the planning

plans and making actions on agricultural land more flexible, at the cost of softening the legality controls and turning the Plenary Sessions of the Town Councils into judge and party in their planning plans. The discretionary capacity of the islands and the autonomous communities over the municipalities was expanded, without regulating rustic land or tourist activity, or promoting participatory democracy.

Keywords: Ultraperiphery; territorial policy; land; town planning; insularity

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES. 3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS. 4. ESTRUCTURA LEGISLATIVA. 5. PRECEDENTES CIENTÍFICOS Y CONTEXTO JURÍDICO. 6. ANÁLISIS. 7. LA EXCEPCIONALIDAD VULCANOLÓGICA Y HABITACIONAL. 8. CONCLUSIONES. 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. 10. ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen las aportaciones científicas de los siguientes autores, recogidas en los testimonios orales aportados mediante entrevistas personales con cuestionario semiestructurado:

- Francisco José Villar Rojas, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.
- Juan Manuel Palerm Salazar, catedrático de Proyectos Arquitectónicos de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Santiago Pérez García, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

1. INTRODUCCIÓN

La protección del territorio debe ser una prioridad en el establecimiento de la agenda política por parte de los poderes públicos; pero en un espacio limitado y fragmentado como los archipiélagos, debe ser una exigencia para evitar agotar el suelo disponible, sin perjuicio del cumplimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, los conflictos en torno al suelo y al medio ambiente han sido permanentes durante el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias, una de las nueve Regiones Ultraperiféricas (RUPs) de la Unión Europea (UE). Así, el artista lanzaroteño César Manrique Cabrera (premiado por el Consejo de Ministros del Gobierno de España con la medalla de oro de Bellas Artes en 1980), afirmó en 1988 al recibir el Premio Teide de Oro otorgado por la Cadena Ser en Tenerife, que:

“No podré entender nunca que las autoridades no hayan tenido la suficiente visión de futuro para darse cuenta de que había que parar y programar una industria inteligente del turismo, que no diera pie a esa especie de especulación caótica que se extiende por todas las islas” (Mateu y Doménech, 2012: 100).

En este trabajo se recoge el análisis realizado —con un equilibrio armónico desde las áreas de conocimiento del Derecho y de la Ciencia Política y de la Administración— de las debilidades y fortalezas de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSC), contextualizando su proceso de aprobación y estructura, así como profundizando en las carencias y virtudes que ofreció el nuevo texto. Para ello, además de comparar determinados estudios disponibles, se valorarán los resultados de las entrevistas semiestructuradas realizadas en los primeros años de vigencia del texto a actores directamente relacionados con la LSC, tanto en relación a su redacción y ejecución, como en cuanto a su visión crítica.

La elección de este estudio de caso se fundamenta en que, pese a lo limitado de su territorio y la lejanía del continente europeo, las Islas Canarias cuentan con el 42% de su territorio bajo algún tipo de protección, lo que la convierte en la comunidad autónoma española con mayor porcentaje de suelo protegido con 347.298 hectáreas (Europarc-España, 2019: 28), y con 2,2 millones de habitantes y 13,8 millones de turistas recibidos el año siguiente de la aprobación de la LSC (*vid* <https://www.ine.es>). Pero pese a tener casi la mitad de su territorio protegido, el magistrado de la jurisdicción penal Francisco Javier García García-Sotoca subrayó que “Canarias se ha situado como la tercera región de España donde más casos de corrupción urbanística tiene lugar” (elDiario.es, 2010). No en vano, la preocupación sobre la conducta desviada en este ámbito creció durante las décadas anteriores a la aprobación de la LSC, especialmente porque en Canarias “un solo caso de corrupción del primer cuarto del siglo XXI, multiplica, al menos, por seis el perjuicio económico causado a las arcas públicas por la totalidad de los casos de corrupción del último cuarto del siglo XX” (Llanos y Herrero, 2020: 13).

Así, el difícil equilibrio entre la protección del medio natural y el impulso del crecimiento económico y el desarrollo social es analizado en este trabajo bajo el paraguas de la política sobre el suelo, estudiando polítológica y jurídicamente su última —y más amplia— política pública acordada en el Archipiélago. Por lo tanto, los objetivos de este estudio consisten en concretar los fundamentos teóricos y la estructura legislativa de la política territorial aplicada en Canarias, así como analizar las debilidades y fortalezas de su citada LSC.

2. ANTECEDENTES

El 21 de julio de 2017, el Parlamento de Canarias aprobó la LSC al objeto de:

- a) Regular el régimen jurídico de los recursos naturales.
- b) Coordinar las políticas públicas sobre el territorio y la protección del medioambiente.
- c) Intervenir en las actividades públicas y privadas que actúan sobre el territorio y la protección del medioambiente.

d) Y proteger la legalidad urbanística.

Una Ley desarrollada normativamente en el año 2019 —como se explicará más adelante— y que estableció, entre los criterios de intervención del hombre sobre el territorio insular, la reducción del consumo de los recursos naturales y su sustitución por renovables, y la preservación de la calidad ambiental. Pero también optó porque en las Islas se apliquen los cuatro principios fundamentales sobradamente conocidos:

1. El principio precautorio y de incertidumbre, que establece que las decisiones que afecten a la conservación del medioambiente deberán posponerse cuando no se conozcan sus consecuencias.
2. El principio preventivo, que indica que las decisiones para prevenir la disminución de la sostenibilidad tendrán prioridad sobre la restauración posterior de los impactos.
3. El principio de mínimo impacto, que busca que las actividades desfavorables para el medioambiente que no puedan evitarse, se ubiquen donde menos impacto produzcan.
4. Y el principio de equidad intra e intergeneracional, a fin de utilizar los elementos del medioambiente de forma sostenible,

Previo a la aprobación de la LSC, tal y como indica el punto XVII de su Preámbulo, el Gobierno de Canarias estableció un “diálogo activo con las organizaciones de la sociedad civil y con las instituciones públicas, haciendo efectiva la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración desde su inicio”. De hecho, el portavoz del grupo parlamentario que sustentaba a aquel gobierno (Coalición Canaria), José Miguel Ruano, durante el debate final en la Cámara autonómica, indicó que “hemos hecho un esfuerzo por que esta sea la ley de todos” (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias número 79, de 21 de junio de 2017).

Pero el Proyecto de Ley, tras recibir de los diferentes grupos políticos cerca de quinientas enmiendas durante su tramitación, no fue apoyado por el 45% de los parlamentarios canarios (se aprobó por apenas 33 de los entonces 60 diputados¹), y su contenido —como se detallará más adelante— fue puesto en tela de juicio por el Consejo Consultivo de Canarias y por la propia Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias. Además, el Tribunal Constitucional admitió a trámite, el 14 de noviembre de 2017, el recurso de inconstitucionalidad promovido contra dicha Ley por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (Tribunal Constitucional, 2017). Por el contrario, las principales organizaciones empresariales del archipiélago insistieron pública-

¹ La LSC obtuvo el respaldo de los grupos políticos de Coalición Canaria, Partido Popular y Agrupación Socialista Gomera, y contó con el voto en contra del PSOE, Podemos y Nueva Canarias.

mente que se agilizará la aprobación de la Ley, incluso negando la autoridad de la Asamblea Legislativa autonómica para introducir modificaciones sobre el Anteproyecto de Ley. Concretamente, la Asociación de Empresarios, Constructores y Productores de la provincia de Las Palmas (AECPP), tildó de “pasefello parlamentario” los trámites en la Cámara autonómica, así como consideró que el hecho de que los diputados autonómicos introdujeran modificaciones al Proyecto de Ley, demostraba “intereses partidistas”, “política con minúsculas” y “cortoplacismo endémico” (Canarias7, 2017).

Curiosamente, esta Ley fue aplicada durante la Legislatura 2019-2023 por los partidos políticos que la rechazaron, pues el Gobierno autonómico en la X Legislatura canaria estuvo formado por PSOE, Podemos, Nueva Canarias y la Agrupación Socialista Gomera, autodenominándose “pacto de las flores” (El Mundo, 2019).

3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La LSC, como toda política pública, recurrió a los objetivos virtuosos de la equidad (en su artículo 3.4.d), eficacia (Capítulo VIII) y eficiencia (apartado VI del Preámbulo, y artículos 10.3, 58.1.c, 81.1, 141.1.f, 150.1, 153.2, 160.1.b, 269.1, Disposición Adicional 7ª-4.d y Disposición Final 3ª). En este sentido, y teniendo en cuenta que analizar una política pública supone estudiar “la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1992: 7-18), esta Ley definió las reglas territoriales en su sentido de “prescripciones específicas y detalladas de cómo se tienen que comportar los actores sociales” y también recogió los principios en su acepción de “prescripciones inespecíficas que orientan la conducta de los actores” (Parrado, 2015: 87). Además, el texto apostó por una “regulación sensible” con su pirámide de cumplimiento de menos a más, y el control como “forma lógica detrás del diseño del sistema normativo, y de las estrategias para hacer cumplir las normas” (ibídem: 107-115).

En cuanto a la selección del modelo teórico desde el que se va a analizar la LSC, Subirats et al. (2012: 19-30) identifican tres corrientes generales y no mutuamente excluyentes para dicho análisis:

1. El análisis de las políticas públicas y las teorías del Estado.
2. La explicación del funcionamiento de la acción pública.
3. Y la evaluación de los resultados y efectos de las políticas.

Para esta última corriente, dada la trayectoria de la Ley y sus diversas modificaciones, no hay elementos de juicio suficientes que permitan un análisis científico de la afección al territorio y al conjunto de la sociedad, pues son variables que requieren habitualmente una perspectiva de décadas. Y en cuanto a la primera corriente, relacionar la LSC con la Teoría del Estado es un planteamiento que excede ampliamente los objetivos de un artículo. Por lo que teniendo en cuenta los tres ámbitos de la sostenibilidad (económico, ambiental y social) y los

cuatro elementos que deben actuar a la vez en las políticas públicas (diagnóstico, pronóstico, escenario previsto y gestión), este análisis se centra en la segunda corriente, esto es, el funcionamiento de los poderes públicos participantes, estando reflejada la opinión del poder ejecutivo en el Anteproyecto de Ley elaborado por el Gobierno de Canarias, la del poder legislativo en la tramitación del Proyecto de Ley sometido al Pleno del Parlamento de Canarias y la del poder judicial en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Adicionalmente, para este trabajo se han valorado determinados estudios previos existentes sobre la LSC, completados cualitativamente con aportaciones extraídas del análisis de entrevistas semiestructuradas grabadas en los primeros meses de vida del texto a tres actores de este proceso, seleccionados tanto por su participación como por el necesario equilibrio analítico a la hora de recoger las posiciones diferenciadas:

- Francisco José Villar Rojas (Universidad de La Laguna), coordinador del equipo redactor del proyecto de LSC.
- Santiago Pérez García (Universidad de La Laguna), uno de los principales opositores a la LSC y autor intelectual del recurso ante el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo contra la Ley.
- Y Juan Manuel Palerm Salazar (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria).

4. ESTRUCTURA LEGISLATIVA

Situar el punto de equilibrio entre protección medioambiental y desarrollo económico en el lugar adecuado, es un ejercicio legislativo complejo. Más aún cuando el calado de la maraña legislativa desarrollada en Canarias desde 1985 hasta la aprobación de la LSC (sin contar la normativa generada por los siete Cabildos Insulares) tiene, entre otros aspectos, el siguiente contenido cronológicamente ordenado:

- Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza (BOC número 94, de 5 de agosto de 1985).
- Ley 1/1987, de 13 de mayo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (BOC número 35, de 23 de marzo de 1987).
- Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC número 48, de 17 de abril de 1987).
- Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias (BOC número 85, de 1 de julio de 1987), reemplazada por Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (BOC número 157, de 24 de diciembre de 1994).

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

- Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial (BOC número 63, de 21 de mayo de 1990).
- Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico (BOC número 92, de 23 de julio de 1990).
- Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (BOC número 48, de 24 de abril de 1995).
- Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (BOE número 61, de 14 de mayo de 1999)
- 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 (BOC número 60, de 15 de mayo de 2000).
- Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (BOC número 7, de 15 de enero de 2001).
- Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo en Canarias (BOC número 92, de 26 de julio de 2001).
- Ley 6/2002, de 12 de junio, de Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las Islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOC número 89, de 1 de julio de 2002).
- 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 (BOC número 73, de 15 de abril de 2003).
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE número 128, de 29 de mayo de 2007), cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (BOE número 154, de 26 de junio de 2008).
- Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo (BOC número 89, de 12 de mayo de 2009).
- Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (BOE número 270, de 9 de noviembre de 2011).
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias (BOC número 203, de 31 de mayo de 2013).
- Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (BOC número 2, de 5 de enero de 2015).
- Ley 3/2015, de 9 de febrero, sobre tramitación preferente de Inversiones Estratégicas para Canarias (BOC número 31, de 16 de febrero de 2015).

2015), cuyo artículo 1 estableció como objeto “agilizar la tramitación en las Administraciones Públicas canarias de los expedientes relacionados con iniciativas y proyectos de inversión que sean declarados de interés estratégico”.

- Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias (BOC número 87, de 8 de mayo de 2015).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE número 261, de 31 de octubre de 2015).
- Y la analizada en este trabajo Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, desarrollada inicialmente por los siguientes instrumentos reglamentarios publicados en el BOC número 5, de 9 de enero de 2019:
 - Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias.
 - Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias.
 - Y Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias.

La extensa LSC se aprobó con 10 Títulos más uno preliminar, que engloban nada menos que 408 artículos, así como con un Preámbulo con la exposición de motivos, 21 Disposiciones Adicionales, 24 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria, 11 Disposiciones Finales y 1 Anexo sobre la Evaluación ambiental de proyectos. A título comparativo con la legislación nacional, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del Suelo y ordenación urbana (BOE número 135, de 14 de mayo de 1956) —dada en el Palacio de El Pardo— constaba de 228 artículos; la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE número 128, de 29 de mayo de 2007), se redujo a 36 artículos; y el 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 (BOE número 261, de 31 de octubre de 2015), apenas alcanzó los 68 artículos.

La organización de la LSC fue estructurada por Santana (2017) en torno a los siguientes 10 ejes:

1. Los objetivos, principios y límites, se indican en la exposición de motivos, en especial los principios de prudencia, ponderación y desarrollo sostenible.

2. Las disposiciones organizativas se recogen, entre otros apartados, en el Capítulo III del Título Preliminar, regulándose la Oficina de Consulta jurídica sobre ordenación del territorio y urbanismo, el Observatorio del Paisaje y el Registro de Planeamiento de Canarias; desapareciendo la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC); e incorporándose el Colaborador con el medio físico y el Protector del medio territorial de Canarias.
3. El régimen jurídico del suelo se establece en el Título-I, vinculado con el Título-VI que hace referencia a las actuaciones sobre el medio urbano.
4. Los títulos habilitantes se delimitan en el artículo 329, y los específicos para la utilización del suelo rústico en el Capítulo-III del Título-II.
5. Los procedimientos monofásicos de aprobación, a los que se hará referencia más adelante, se consolidan en esta nueva LSC; y el sistema de planeamiento se regula dividiendo los instrumentos de ordenación entre la ordenación ambiental y territorial, y la ordenación urbanística (Fig. 1). A su vez, la LSC reguló los componentes del planeamiento insular, las directrices de ordenación y los proyectos de interés insular y autonómico (a los que también se hará referencia más adelante), así como las ordenanzas provisionales insulares y autonómicas, y los programas de actuación sobre el medio urbano, sustituyéndose el concepto de revisión por el de modificación sustancial.
6. La ordenación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000 se efectúa con ajustes de escaso tamaño.
7. El Título VI establece las actuaciones de ejecución del planeamiento sobre el medio urbano, y la Ley también regula los sistemas de ejecución y la inactividad administrativa en la expropiación.
8. La intervención administrativa en garantía y protección de la legalidad se actualiza con las Leyes 39/2015 y 40/2015 (Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente).
9. Las disposiciones adicionales, finales y transitorias recogieron (además de la entrada en vigor y el régimen transitorio) un amplio paquete de preceptos en todo tipo de áreas, aprovechando incluso el legislador para adaptar otros textos legales tras sentencias judiciales firmes.
10. Finalmente, conviene subrayar la específica referencia realizada en la Disposición Derogatoria única 1.c) no sólo a las Directrices de Ordenación General de la Ley 19/2003, sino incluso a su memoria, un ejercicio multidisciplinar de aportación teórica y análisis del citado texto legislativo que la nueva LSC hizo desaparecer por completo del ordenamiento jurídico canario.

De hecho, el coordinador del equipo redactor de la LSC, Francisco Villar Rojas, definió la Ley de Directrices de 2003 como un “ejercicio de despotismo ilustrado” (Riveiro, 2016).

**Fig. 1. Sistema de planeamiento de la LSC:
instrumentos de ordenación**

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL	Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio	Directrices de ordenación, general y sectoriales
		Planes insulares
	Instrumentos de ordenación ambiental	Planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, naturales y rurales
		Planes directores de reservas naturales integrales y especiales
		Planes especiales de los paisajes protegidos
		Normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico
	Instrumentos de ordenación territorial	Planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000 no incluidos en la red canaria de espacios protegidos
Planes territoriales parciales y especiales		
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA	Normas técnicas del planeamiento urbanístico	
	Planes generales de ordenación	
	Instrumentos urbanísticos de desarrollo	Planes parciales
		Planes especiales
	Instrumentos urbanísticos de ordenación sectorial	Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad
		Programa de actuación sobre el medio urbano
INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA	Estudios de detalle	
	Catálogos	
	Ordenanzas municipales de edificación y urbanización	
	Ordenanzas provisionales insulares y municipales (en supuestos establecidos por Ley)	

Fuente: Santana (2017).

5. PRECEDENTES CIENTÍFICOS Y CONTEXTO JURÍDICO

Dado que la Disposición Final 10^a de la LSC establecía su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2017, cabría esperar una ingente bibliografía científica sobre la materia debido al tiempo transcurrido hasta la redacción de este trabajo. Aunque se ha constituido una red de grupos de opinión más o menos fundamentados, de los trabajos analizados se han seleccionado textos académicos exclusivamente de los primeros momentos de vigencia de la LSC, a fin de evitar algunas de las falacias lógicas más comunes, como la tautología que “atribuye causalidad al mismo fenómeno cuyas causas se intentan explicar” (Sodaro, 2004: 26) y la falsa inferencia por “inferir injustificadamente conclusiones a partir de datos estadísticos u otros hechos” (*ibídem*, 47). Los textos seleccionados son:

- El primero, del jefe del Área de Coordinación de Planeamiento de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias (Santana, 2017).
- Y el segundo, del catedrático de Escuela Universitaria y profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, Luis Fajardo Spínola (2017)².

Además, el número 158 de la Revista Práctica Urbanística de 2019 se dedicó monográficamente a la LSC, abordando “las razones, el procedimiento seguido para su elaboración y los principios rectores que explican y sustentan la LSC” (Villar, 2019: 1), y explicando tanto la “regulación innovadora en materia de intervención en garantía de la legalidad urbanística” que ha introducido la LSC (Orozco, 2019: 1), como las modificaciones que afectan a “la gestión y ejecución del planeamiento en la legislación canaria” (González, 2019: 1). En líneas generales, en dicha publicación se elogia efusivamente a la LSC porque se considera que es:

“una ley pegada a la realidad; que no parte de ninguna postura apriorística; que pretende resolver problemas, en lugar de crearlos; que establece con claridad las reglas de juego; que introduce flexibilidad sin relegar la importancia del plan; que respeta y refuerza las garantías formales (participación ciudadana, evaluación ambiental, intervención de las Administraciones afectadas, publicidad...); que adapta el viejo mecanismo de tutela administrativa al nuevo escenario de las relaciones interadministrativas, basado en la cooperación y colaboración” (Hernández, 2019: 16).

Para resumir el contexto jurídico en el que se aprobó la LSC, se han seleccionado del voluminoso expediente administrativo sometido a consideración del Parlamento de Canarias, los dos siguientes textos preceptivos:

² El estudio y consulta de esta obra se ha realizado con el ejemplar disponible depositado en la Biblioteca del Parlamento de Canarias (donado por su secretario general tras la rueda de prensa de presentación del libro que tuvo lugar en la propia Cámara el 15 de diciembre de 2017).

1. El informe de 69 páginas emitido el 21 de junio de 2016 por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias sobre el Anteproyecto de Ley³.
2. Y el Dictamen de 85 páginas de 2 de agosto de 2016 del Consejo Consultivo de Canarias sobre el Proyecto de Ley.

En primer lugar, las consideraciones más importantes del Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, fueron las siguientes:

- a) En la parte XI de la Exposición de Motivos, el Anteproyecto consideraba irreversible la expropiación de suelo tras emitirse la solicitud de determinación de justiprecio; pero realmente no lo es, porque es posible desistir —por razones de interés público— de expropiaciones comenzadas.
- b) El Anteproyecto establecía un nuevo derecho y deber, el *derecho de compensación por conservación*, que iba en contra del artículo 4 del 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, citado anteriormente.
- c) En cuanto al Capítulo III del Título Preliminar, referido a las Disposiciones Organizativas y ante uno de los cambios más importantes que ejecutaba la Ley, como es la capacidad otorgada a los Ayuntamientos para la aprobación definitiva de sus Planes Generales de Ordenación (PGO), que era un procedimiento reservado anteriormente a la COTMAC, los letrados consideraron que no se puede residenciar en los municipios ya que en ellos confluyen intereses supralocales de distintas Administraciones⁴. En el mejor de los casos, y si para el Gobierno era esencial un procedimiento monofásico para la tramitación de los PGO, los Servicios Jurídicos consideraron más congruente con la legislación básica su atribución a los Cabildos.
- d) El artículo 35 de la LSC (artículo 36 en el Anteproyecto) establece la delimitación de los asentamientos en suelo rústico dando carta de naturaleza al disperso edificatorio, lo que tiene un gran coste ambiental y económico, y es incongruente con el preámbulo de la Ley que aboga por la contención en el consumo de suelo rústico (además de incumplir el Texto Refundido de la Ley del Suelo y el Tratado de la Unión Europea).
- e) En el Capítulo III del Título I, referido al régimen jurídico del suelo urbanizable, se recoge la posibilidad de prever suelo urbanizable aislado para usos no residenciales en función del subjetivo criterio de la *demand social*.

³ El informe está firmado digitalmente con el número S C.I. PSS 18/2016-B.

⁴ Como desarrollo argumental de las tesis que defienden que los municipios asuman íntegramente el procedimiento de planeamiento, puede consultarse *La aprobación definitiva de los planes generales por los Ayuntamientos: un cambio de paradigma* (Villar, 2016: 828-838).

- f) Los Servicios Jurídicos también advirtieron al Gobierno autonómico (del que dependen) de una posible *desviación de poder* al incluirse en el Capítulo I del Título II, referido al régimen general de utilización del suelo rústico, el uso del suelo rústico basado exclusivamente en un criterio económico. Por ejemplo, se permite la actividad industrial en suelo rústico con productos que no salen de la finca del agricultor; y los tipos de usos y construcciones permitidas no se acotan con claridad, sino que se definen genéricamente como de interés público o social, que contribuyan al desarrollo rural, que deban necesariamente situarse en suelo rústico o que su implantación no esté expresamente prohibida.
- g) El Capítulo I del Título III, dedicado a las disposiciones generales de la ordenación del suelo, permite infraestructuras y dotaciones en suelo de protección ambiental, así como que los órganos ambiental y sustantivo de la Administración que tramita el plan dependen de la misma entidad.
- h) En el controvertido tema de la situación de fuera de ordenación (recogido en el Título IX que se dedica a la protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística), los letrados consideraron *inconstitucional* que dicho régimen se limitara a edificaciones ilegales en origen, no contemplando a las situaciones producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística.
- i) Y el último aspecto destacado de este amplio informe es la advertencia que hicieron los juristas sobre el nivel de indeterminación del Anteproyecto; es decir, de las *capacidades discrecionales de actuación por parte de la Comunidad Autónoma*. Dicha indeterminación llega a afectar incluso al régimen sancionador recogido en el Título X. Por ejemplo, entre las circunstancias atenuantes de la responsabilidad sancionadora ante incumplimientos de la Ley, estaba un concepto tan poco concreto como la *extrema necesidad personal* o familiar; o que será motivo de aplazamiento del pago de sanciones la situación económica del infractor que justifique la imposibilidad de obtener garantías, sin especificarse los límites de unas y otras.

Por su parte, el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias concluyó indicando que el Proyecto de LSC se adecuaba a Derecho, pero realizando una serie de observaciones de legalidad, seguridad jurídica y técnica normativa, cuyos aspectos más destacados se resumen a continuación:

- a) El expediente carece de una evaluación detallada para determinar si el impacto sobre los ingresos de las Administraciones Públicas insulares y municipales es positivo o negativo.
- b) Los proyectos de interés insular o autonómico, tanto promovidos por la iniciativa pública como por la privada, podrán *ejecutarse en cualquier clase de suelo independientemente de su clasificación* y calificación urbanística en el PGO del Ayuntamiento en cuestión.

- c) La reiteración de disposiciones legales y normativa básica del Estado en el Proyecto de LSC puede ser causa de inconstitucionalidad, cuando no de complicación normativa, confusión e inseguridad jurídica.
- d) Implantación del sistema horizontal o monofásico de instancia única: la aprobación inicial y definitiva de los PGO corresponderá al Pleno de los Ayuntamientos; la de los Planes Insulares al Pleno de los Cabildos; y la de los proyectos de interés insular o autonómico, al Pleno de los Cabildos y al Gobierno de Canarias, respectivamente. Según el Consejo Consultivo, el proyecto pretendía que el informe preceptivo y vinculante que debe emitir la Comunidad Autónoma antes de la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación por parte de Ayuntamientos y Cabildos, se limite al ámbito fijado en la solicitud remitida por la Administración que formula el plan; pero dicho órgano indicó que la jurisprudencia establece que el Gobierno de Canarias deberá informar tanto en relación a las materias y competencias solicitadas, como sobre aquéllas que se planteen sobre las cuestiones sectoriales y competenciales derivadas de la planificación.
- e) La redacción del proyecto de ley no permite saber en todos los casos qué instrumentos de ordenación prevalecen sobre los demás, por lo que se puede romper el principio de jerarquía entre los planes. Dado que entre las ideas básicas de la ordenación del territorio se encuentran el criterio de ningún acto sin plan y que todos los planes forman parte del sistema de planeamiento, esta situación podría ser especialmente sensible, en opinión del Consejo.
- f) Finalmente, el Consejo Consultivo también observó lagunas en la tipificación de las infracciones.

Por otro lado, Santiago Pérez García, en su escrito enviado a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (2017: 2), indicó que la LSC supone:

“una flagrante involución del ordenamiento territorial del Archipiélago, un alejamiento de principios y garantías vigentes en la gestión del territorio canario y de sus recursos naturales, así como la vulneración de normas europeas y españolas de carácter básico en las que debe enmarcarse la legislación medioambiental de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.23 Constitución Española), y una regresión de derechos de los ciudadanos reconocidos por la UE, la Constitución Española y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados europeos, como el derecho a la igualdad ante la Ley —frente a la arbitrariedad de los poderes públicos—, a la propiedad y al medio ambiente.”

En cualquier caso, el proyecto de Ley fue aprobado por el Parlamento en 2017 y la nueva Ley recurrida ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad 5049-2017). Dicho recurso desestimado por el alto Tribunal en su Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019 (BOE número 177, de 25 de julio de 2019), salvo en tres aspectos concretos que no alteraron en absoluto el grueso

del contenido de la Ley. De forma sucinta, los elementos más destacados que fueron declarados inconstitucionales y nulos son los siguientes:

- a) Los apartados 5 y 6.b) del artículo 60, referidos al uso pesquero de suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros y al traslado y nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación en suelo rústico.
- b) El inciso “con independencia de su clasificación y calificación urbanística” del artículo 123.4, referido al objeto de los proyectos de interés insular o autonómico.
- c) Y el inciso “a tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante”, del artículo 174.2, relativo a la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la Red Natura 2000.

6. ANÁLISIS

El análisis realizado de la LSC, junto a —siguiendo a Landman (2011)— la valoración en perspectiva comparada de ciertas referencias académicas disponibles, permiten concluir que las principales virtudes de este texto legal, sin perjuicio de otros avances puntuales, son tres:

1. La ordenación de la ingente legislación acumulada en torno al suelo y los espacios naturales protegidos en Canarias.
2. La simplificación de los planes de ordenación.
3. Y la flexibilización de las actuaciones en suelo agrícola.

Comenzando por este último punto, el articulado de la LSC potencia el aprovechamiento de los suelos de protección económica (que son básicamente agrarios) de forma coherente con el objetivo que se fija de promover el sector primario, acabando en parte con lo que determinados autores denominan el *mito de la campiña sonriente*⁵. Así, la Ley valoriza las actividades en el suelo dedicado al sector primario gracias a que se atiende su carácter profesional y no a una mera consideración de su perfil artesano o de protección de las tradiciones, ayudando al sector a obtener nuevas rentas que complementen sus ingresos y consolidándole como herramienta de su pervivencia. A ello contribuye la flexibilización procedimental sobre los corsés que sometían a estas actuaciones.

⁵ Se utiliza irónicamente el concepto del *mito de la campiña sonriente* para resaltar la incoherencia de quienes, residiendo en viviendas unifamiliares situadas en grandes parcelas, pretenden seguir disfrutando del paisaje agradable de extensas dimensiones de terreno rústico, mientras la mayoría de la población se hacina en enormes bloques de edificios y se bloquea el desarrollo económico de la zona en cuestión.

En cuanto a la ordenación de la legislación y la simplificación de los planes de ordenación, la LSC establece un sistema de planeamiento que:

“integra los instrumentos que ordenan los recursos naturales, el territorio y el urbanismo; pero, además, el sistema de planeamiento tiene una vocación inclusiva sobre cuantas determinaciones de otros planes o programas tengan proyección e influencia sobre el territorio, como aquellas con tal carácter de los planes sectoriales (...). La Ley quiere además homogeneizar el formato y régimen general de todos los planes protectores del territorio y de los recursos naturales, independientemente de su contenido e inicial carácter” (Fajardo, 2017: 34).

En este sentido, la LSC “ha fijado una serie de reglas para evitar duplicidad” de evaluaciones ambientales (ibídem, p. 412), así como se simplifica la intervención de la Comunidad Autónoma mediante “un informe único” en los procedimientos de aprobación de determinados instrumentos de ordenación que sean competencia de Cabildos o Ayuntamientos; informe único que, además, tendrá “carácter vinculante” (ibídem: 423-425). Incluso uno de los autores más críticos contra la LSC, Santiago Pérez García⁶, valoró en el año 2018 que la Ley establezca que “las directrices de ordenación general no tengan que ser aprobadas o modificadas por normas con rango de ley, ya que al fin y al cabo son instrumentos de ordenación”.

Por su parte, Francisco José Villar Rojas⁷ consideró en 2019 que “era necesario renovar la maraña legislativa sobre el suelo (con cuatro leyes aplicables sobre el suelo, un Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio objeto de dieciséis modificaciones desde su aprobación en 2000, la previsión de nueve directrices sectoriales en las Directrices Generales, anunciadas pero nunca aprobadas, un desarrollo reglamentario incompleto que se complicaba con el mandato recurrente de adaptación a los planes a todo cambio que se iba produciendo)”. Por otra parte, en cuanto a las medidas dirigidas a la contención del consumo de suelo, explicó que “dada la existencia de cincuenta millones de metros cuadrados de suelo calificado como urbanizable, es preciso agotar ese suelo antes de clasificar más suelo urbanizable”. En cuanto a la ausencia de profundización en materia turística en la LSC (sector económico esencial para Canarias, como es conocido), Francisco Villar Rojas —coordinador del equipo redactor del proyecto de Ley— subrayó que “en el encargo inicial nos dicen que la normativa territorial sobre el turismo queda fuera de la Ley, salvo un asunto puntual sobre las viviendas vacacionales en zonas turísticas”. Por lo tanto, los

⁶ Testimonio oral grabado mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en el domicilio particular del entrevistado en San Cristóbal de La Laguna el 27 de enero de 2018.

⁷ Testimonio oral grabado mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en la Universidad de La Laguna el 12 de septiembre de 2019.

autores de este trabajo interpretan que la no regulación de la actividad turística en la LSC fue una decisión política (del Parlamento, del Gobierno, o de ambos poderes).

Paralelamente, el análisis explicado en el año 2019 por Juan Manuel Palerm Salazar⁸, puede resumirse en el hecho de que “la Ley ha venido a agilizar los trámites administrativos sobre el suelo urbano y urbanizable”, defendiendo entonces este autor el citado texto legal porque aporta claridad y simplificación legislativa.

Pero mientras el perfil del apartado de las virtudes se puede concretar nítidamente, el de los defectos requiere una explicación más amplia ya que, según Santiago Pérez García, esta Ley formó parte del escenario que durante los años anteriores a 2017 se venía produciendo en Canarias, caracterizado en su opinión por una “ofensiva desreguladora, que también es una regulación”, en el que en las diferentes leyes “la exposición de motivos proclama unas cosas, pero la regulación concreta persigue otras”. Los principales aspectos negativos de la LSC identificados por este autor apenas seis meses después de su aprobación, pueden resumirse en los cuatro apartados siguientes.

En primer lugar, la Administración Pública (entendida unitariamente) se puede plantear con esta Ley decidir en cada momento la herramienta y el ámbito territorial más adecuado para aprobar determinaciones contrarias al planeamiento, optando o bien por el Ayuntamiento en su PGO, o bien por el Cabildo Insular o el Gobierno de Canarias en las figura de los proyectos de interés singular, omitiendo así garantías medioambientales, periodos de exposición pública y procesos de participación ciudadana, e incrementándose la discrecionalidad y el intervencionismo de las Administraciones Públicas. Esta situación puede coartar la capacidad de participación de la ciudadanía cuando se recurren a estos instrumentos teóricamente excepcionales, que si bien es cierto que están presentes en todas las leyes de ordenación del territorio, no es menos cierto que la LSC transformó “la excepcionalidad en habitualidad”, según subrayó Pérez.

Pero además, la indeterminación exacta del concepto de singularidad abrió la puerta a que el Gobierno autonómico y los Cabildos Insulares puedan derogar —mediante una decisión discrecional— todos los instrumentos de ordenación territorial insular y los de ordenación urbanística, según se trate; incluso, si el proyecto de interés insular o autonómico contiene la regulación precisa, directamente podría autorizar las infraestructuras o las transformaciones del territorio que éste autorice. Para este autor, la LSC acota estos proyectos a los de iniciativa pública, concepto meramente formal porque la Administración puede aprobar como tal un proyecto que previamente le ha propuesto detalladamente cualquier promotor privado. Es decir, “la autonomía de las entidades locales, que se pre-

⁸ Testimonio oral grabado mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en el despacho del entrevistado en Santa Cruz de Tenerife el 19 de agosto de 2019.

tende llevar al límite [con la capacidad de aprobar definitivamente los planes que inician], en realidad la derogan cuando quieren”, como explicó Santiago Pérez García. Por ejemplo, si la vía exterior para conectar las dos autopistas de Tenerife (TF1 y TF5) desaparece del Plan Insular de Ordenación (aprobado por el Cabildo Insular), y el PGO del municipio de San Cristóbal La Laguna (aprobado por su Ayuntamiento) mantiene el trazado de la vía exterior como suelo rústico para agricultura de medianías, el Gobierno de Canarias puede implantar dicha vía exterior con plena fuerza vinculante si la considera un proyecto de interés singular autonómico (artículos 123, 126 y 128 de la LSC). Un ejemplo paradigmático de alteración del gobierno multinivel, en opinión de los autores de este trabajo.

En segundo lugar, la implantación del procedimiento monofásico residencia el control de legalidad de los planes en los Cabildos y Ayuntamientos, cuyos Plenos son los órganos competentes tanto para su aprobación inicial como para la definitiva; como también son los Plenos quienes designan al órgano ambiental que actúa en el procedimiento; y son los Plenos quienes resuelven las discrepancias que surjan. Por lo tanto, Pérez valoró en 2018 que podía quedar en tela de juicio la independencia del órgano ambiental al coincidir su titularidad con la del órgano sustantivo. Como también puede discutirse la idoneidad de que el Pleno resuelva los recursos contra sus propias decisiones. Así, dicho autor consideró que nunca los Plenos de los Ayuntamientos han tenido tanto poder en la política urbanística municipal como con la LSC

Respetando el principio constitucional de la presunción de inocencia, esta Ley obvia la investigación del Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna —publicada siete años antes de la aprobación de la LSC— que detectó que “las comunidades del litoral, incluidos los dos archipiélagos, se configuran como las áreas donde los casos de corrupción [política urbanística] son, además de tratarse de los de mayor envergadura, más numerosos” (Martín et al., 2010: 923). No obstante, Francisco Villar Rojas ya explicaba en 2019 que, desde la aprobación de la LSC, los órganos ambientales de las Administraciones locales (como, por ejemplo, los de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Adeje, y el del Cabildo de Tenerife), estaban “teniendo una composición eminentemente técnica”, lo que desmontaría las dudas sobre su politización al ser elegidos sus miembros por sus respectivos plenos. El tiempo transcurrido desde entonces ha confirmado esta valoración, según ha indicado el citado autor a los autores de este trabajo.

Ciertamente, cualquier particular ha podido recurrir los textos definitivos de los planeamientos municipales ante la jurisdicción contencioso-administrativa; pero, como subrayó Santiago Pérez García, asumiendo el pago de las costas judiciales si no se le da la razón, situación que la COTMAC asumía anteriormente como garante de la legalidad. Además, dicho autor recordó que el planeamiento podría ejecutarse mientras se tramita el posible recurso de un particular si no adoptaran judicialmente —a instancias del recurrente— medidas cautelares,

porque previsiblemente el Ayuntamiento acudiría hasta las últimas instancias jurisdiccionales frente a la impugnación por parte de un particular. No hay que olvidar que si la Administración Pública es la que pierde el contencioso, las costas del juicio correrán a cargo del presupuesto público municipal y no del responsable político que decidió recurrir a los Tribunales.

Sin embargo, Juan Manuel Palerm Salazar consideró en 2019 que “el órgano ambiental independiente de carácter municipal no es útil ni conveniente”. Es más, este autor subrayó que “el mayor periodo decisorio de la COTMAC fue durante la moratoria [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], cuyo resultado fue el contrario a los objetivos de la ley, con la mayor calificación de suelo [periodo 1998-2006]”.

El tercer bloque de aspectos negativos de la LSC identificados por Santiago Pérez García en 2018, versaba sobre que la Ley se esmeró en dejar claro que los informes de las diferentes Administraciones Públicas en la práctica totalidad de los procedimientos regulados en el texto, no se admitirán bajo ningún concepto si se entregan un día después del plazo establecido. Así se recoge, entre otros, en el Apartado IX de la exposición motivos, y en los artículos 92.6, 93.2, 103.2, 128.d, 143.6 y 144.2. El cumplimiento de los plazos como garantía de eficacia de las actuaciones es imprescindible, desde la perspectiva jurídica, y es razonable, desde la perspectiva politológica; pero dicho autor valoró que no aceptar un informe en el que, por ejemplo, se constaten graves ilegalidades en un plan determinado porque se registre unas horas después del límite de plazo, puede fundamentar su declaración de nulidad en el ámbito judicial (sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales).

Por último, la visión de 2018 de este autor recogía que con la LSC se consolidan y extienden las actuaciones que no están sujetas a licencias urbanísticas para las que basta la comunicación previa del interesado, ampliándose el catálogo de obras incluidas en este procedimiento que consiste en remitir determinada documentación al Ayuntamiento, entendiéndose concedida la autorización por silencio administrativo positivo si la Corporación no responde en quince días. Dado el funcionamiento de diversos Ayuntamientos canarios, muy pocos están en disposición de cumplir estos plazos con el escaso personal disponible para ello. Sin embargo, en 2019, Juan Manuel Palerm Salazar valoró que este riesgo no es tan importante en la realidad, dado el posterior control de legalidad a realizar sobre las actuaciones realizadas. Además, Francisco Villar Rojas también explicó en 2019 que “la LSC sólo permite la comunicación previa en actuaciones sobre edificaciones existentes; todo lo que implique nueva construcción y, por lo tanto, nueva ocupación del espacio, requiere licencia”.

Juan Manuel Palerm Salazar también apuntó elementos críticos en su valoración de 2019 de la LSC, que la consideraba “muy buena para lo que se pudo hacer”, pero que la versión inicial de 2017 “no es la mejor ley porque es muy insuficiente”. Dicha insuficiencia podría resumirse en los siguientes apartados:

1. No se profundizó en la situación del suelo rústico —que fue el gran debate de este autor con el redactor de la LSC—, y consideraba que el problema del suelo en Canarias en dichos años, de cara al futuro, era el suelo rústico.
2. Consideró que es necesario realizar una nueva Ley integral en el sentido de diferenciar Ambiente, Territorio y Paisaje; pero, a su vez, estableciendo sinergias de correspondencias y de relación. Consecuentemente, cada uno de estos términos requiere una profundización, preguntándose dónde los ciudadanos y el resto de seres vivos compatibilizan y organizan sus hábitats.
3. También creía que había un grave problema de desconexión de conceptos, pues, especialmente, no existe una correspondencia de la planificación de usos del suelo con el establecimiento de criterios catastrales de los mismos. Dicho argumento lo ejemplificaba con la situación las huertas que se estaban urbanizando en varios municipios (como el de San Cristóbal de La Laguna), apuntando Palerm la incoherencia entre la razón de ser del catastro rústico y las propias determinaciones de la ley con la presión de clasificación de suelo urbano. No es solo un problema de urbanización, ni de ordenación, sino de redefinir de nuevo el catastro en función de una planificación integral de los usos del suelo contemplando todos los factores, subrayó.
4. Finalmente, Juan Manuel Palerm Salazar consideró que el turismo debería haber sido un elemento fundamental en la LSC, al tratarse del elemento más importante de la economía canaria. Pero no se abordó en dicha Ley.

Adicionalmente, este autor realizó durante su análisis dos aportaciones constructivas a desarrollar por los poderes públicos:

- a) La primera es que solo debe haber un PGO insular en cada isla (Tenerife, por ejemplo, tiene 31, uno por cada municipio), eliminándose todos los planes generales de ordenación municipales, ya que “las montañas no saben lo que es un municipio y los bordes municipales ya no son realidades, sino conflictos ante una nueva realidad”. Ello supone, en su opinión, una mayor atención a las comarcas geográficamente definidas desde múltiples factores, así como a las aportaciones de los ciudadanos en base a una participación activa.

Precisamente por ello, Juan Manuel Palerm Salazar consideró imprescindible la incorporación del Paisaje según el Convenio Europeo en todas las políticas del suelo, evitando la visión del territorio como planicie, divorciado de los objetos y personas (volumen) que se asientan sobre él.

Como ejemplo ilustrativo de estos conflictos, los autores de este trabajo aportan la decisión del Ayuntamiento tinerfeño de Güímar, que pintó en 2015 (Fig. 2) una línea azul a lo largo del Polígono Industrial de Güímar

(en vías públicas, aceras, paseos...), delimitándolo del municipio colindante de Arafo, a fin de especificar el espacio donde finaliza la prestación de sus servicios públicos relacionados con la limpieza, recogida de residuos, iluminación y seguridad (Antena 3 Televisión, 2015).

Fig. 2. Línea de división entre el municipio de Güímar y el de Arafo (Tenerife)



Fuente: El País.

- b) Y la segunda aportación constructiva que, en 2019, Juan Manuel Palerm Salazar consideraba necesario realizar en los años siguientes, fue que las prioridades en materia de política del suelo en Canarias sean el turismo y el suelo rústico. En ambos casos, este autor consideraba que se necesitan nuevos y novedosos instrumentos para su regulación y desarrollo, capaz de generar alternativas económicas de futuro que repercutan en todo el territorio y en la forma de construirlo, de cultivarlo y de habitarlo

Por último, es preciso hacer dos referencias. Por un lado a las alegaciones que la Plataforma Canarias por un Territorio Sostenible presentó al proyecto de la LSC. Una de las más importantes se refería a la carta explícita de naturaleza que

se hacía en el Apartado VI de la Exposición de Motivos sobre una desconocida *Teoría del Balance Flexible de la sostenibilidad*. Santiago Pérez García explicó que esta teoría (retirada del texto definitivo por el legislador) consistía básicamente en jugar con el territorio “como instrumento de política económica, de forma que en la fase baja del ciclo económico se liberaliza el suelo para poner territorio en el mercado y hacer política anticíclica; y cuando la economía esté creciendo se protege más”. Una especie de keynesianismo territorial, pero en lugar de con políticas monetarias o de gasto público que puedan revertirse, utilizando el territorio que es un recurso no renovable ya que el suelo, una vez usado para este fin (y más en un archipiélago) no se puede volver a poner en el mercado.

Y por otro lado, si bien cabría esperar que la maraña legislativa autonómica en materia de protección del territorio tocaba a su fin con un texto legal de la dimensión y extensión de la LSC, y que comenzara un periodo de simplificación normativa en la materia, las modificaciones aprobadas en apenas siete años desde la aprobación de la LSC han demostrado lo contrario. Así, las principales correcciones realizadas en la misma se han incluido en los siguientes textos jurídicos:

- El Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, citado en el apartado 4 de este trabajo, y que vino precedido del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, cuya referencia consta en el mismo apartado.
- El Decreto-ley 2/2019, de 25 de febrero (BOC número 39, de 26 de febrero de 2019), de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, convalidado por Acuerdo del Pleno del Parlamento de Canarias de 19 de marzo de 2019 (BOC número 77, de 23 de abril de 2019).
- La Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (BOC número 265, de 27 de diciembre de 2021).
- La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC número 257, de 31 de diciembre de 2022).
- La Ley 3/2023, de 6 de marzo (BOC número 52, de 15 de marzo de 2023), por la que se modifica parcialmente la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y otra normativa sobre suelo, el artículo 24.1 de la Ley 7/2014, de 30 de junio, de la Agencia Tributaria Canaria, y se incorpora una disposición adicional novena a la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

- El Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOC número 37, de 20 de febrero de 2024), sobre el que se profundizará en el siguiente apartado de este trabajo.
- Y el Decreto-ley 5/2024, de 24 de junio, del presidente, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC número 123, de 25 de junio de 2024), convalidado por Acuerdo del Pleno del Parlamento de Canarias de 25 de julio de 2024 (BOC número 155, de 7 de agosto 2024).

7. LA EXCEPCIONALIDAD VULCANOLÓGICA Y HABITACIONAL

Como ejemplo de la excepcionalidad de la imposición autonómica de decisiones en materia de política del suelo sobre otros instrumentos citada en el apartado 6 de este trabajo, se han seleccionado dos decisiones del poder ejecutivo canario —avaladas posteriormente por el poder legislativo— sobre dos políticas públicas de alcance destacado en el momento de redactar este artículo:

1. La respuesta a las familias que perdieron sus viviendas por la erupción del volcán en la zona de Montana Rajada, llamado Volcán de Cumbre Vieja (también denominado Tajogaite o Cabezavaca), iniciada el 19 de septiembre de 2021.
2. Y las medidas para paliar el acceso a una vivienda digna en Canarias, en general.

Entre las diversas medidas adoptadas por el Gobierno de Canarias con motivo de la erupción volcánica en la isla de La Palma en 2021, se encuentran tres Decretos Leyes⁹:

- a) El 1/2022, de 20 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de edificaciones destinadas a uso residencial afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (BOC número 16, de 24 de enero de 2022).
- b) El 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (BOC número 247, de 19 de diciembre de 2023).
- c) Y, especialmente, el 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación

⁹ No es objeto de este trabajo analizar el uso alternativo del Decreto-ley por los gobiernos autonómicos o nacional en detrimento de la construcción legislativa íntegramente por las asambleas autonómicas o las Cortes Generales; como tampoco lo es la concreción de la duración de las situaciones de urgencia que amparan el recurso a dicha figura.

económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (BOC número 52, de 12 de marzo de 2024).

La justificación del Decreto-ley 2/2024 en materia de vivienda (que no fue propuesto por la persona titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, sino por la de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en cuya estructura se encuentra anidada la Viceconsejería de recuperación económica y social de La Palma), se basaba en que durante los casi tres meses que duró la erupción, el Volcán Tajogaite arrasó 1.345 viviendas a lo largo de más de 1.200 hectáreas de terreno, lo que hacía necesario complementar las medidas legislativas anteriores con un texto específico en materia de vivienda protegida en los municipios palmeros de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte. Además de acreditarse la urgencia del procedimiento, las actuaciones se declararon de interés general, quedando exentas de cualquier acto de control preventivo municipal o insular; así como los terrenos concretos donde se localizará la construcción de las viviendas protegidas tendrán la clasificación de suelo urbano consolidado o equivalente, cuando la parcela se localice en asentamiento rural. Es más, si las actuaciones que llevará a cabo el Gobierno de Canarias para construir las viviendas pretendidas fueran disconformes con la ordenación territorial o urbanística, sin perjuicio de su inmediata ejecución, las Administraciones competentes deberán adaptar sus respectivos instrumentos de ordenación a la decisión autonómica. Y además, la construcción de estas viviendas protegidas, aun cuando requieran de obras de urbanización, quedan excluidas de evaluación de impacto ambiental.

Paralelamente, el Decreto-ley permite al Gobierno canario comenzar a licitar los proyectos constructivos no será necesario que se hubiese formalizado y registrado el correspondiente Convenio de cesión a esté de las parcelas por parte de las entidades locales: basta con el acuerdo plenario en tal sentido. Finalmente, el Decreto-ley facilitó la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras (una herramienta no habitual en este campo en Canarias), reduciendo así más de seis meses los plazos para disponer de las viviendas.

Así mismo, el BOC número 52, de 12 de marzo de 2024, recogió, en el Anexo-2 de este Decreto, no solo la relación de las 15 parcelas a las que modifica su planeamiento o edificabilidad, sino unas detalladas fichas urbanísticas a todo color individualizadas de cada una de ellas, en un encomiable ejercicio de transparencia en la gestión pública ya que, además de permitir identificar claramente los lugares donde se va a actuar mediante planos y reportajes fotográficos (evitando citarlas solo con engorrosas referencias catastrales que dificultan su ubicación por quienes no dominen estos parámetros), también se identifican los siguientes parámetros que muestran, en perspectiva comparada, desde dónde parte la parcela y la situación en la que quedan cada una de ellas:

- Situación: estado actual de las parcelas, grado de urbanización, características físicas, localización, clase de suelo, uso principal, superficie en metros cuadrados, titularidad, datos catastrales y unas detalladas obser-

vaciones con los objetivos que se pretenden conseguir en cada parcela con la modificación acordada para la misma.

- Ordenación vigente: instrumento de ordenación municipal, categoría de suelo, régimen de usos complementario y parámetros urbanísticos (tipología, altura y número en plantas, superficie de la parcela pública, espacio libre mínimo, superficie ocupada máxima, superficie construida máxima, ocupación en porcentaje, edificabilidad, retranqueos en metros, número de viviendas aproximadas, sobrealtura y vuelo máximo).
- Y una minuciosa ordenación propuesta, que incluye:
 - Clase suelo.
 - Categoría de suelo.
 - Superficie máxima para viviendas.
 - Superficie máxima para garajes.
 - Retranqueos mínimos.
 - Tipología.
 - Edificabilidad máxima residencial.
 - Superficie mínima de espacios libres.
 - Superficie de equipamiento comunitario.
 - Número de plantas y altura.
 - Ocupación y superficie máxima en porcentaje sobre y bajo rasante.
 - Y número de aparcamientos.

Por último, es preciso destacar que la Administración regional solo incluyó en esta medida exclusivamente parcelas de titularidad pública, evitando así la especulación privada; así como limitó el uso de las parcelas a la promoción de construcción de viviendas protegidas, evitando así la tentación de destinarlas a otros objetivos una vez modificado su planeamiento.

Y la segunda excepcionalidad a la que se hacía referencia al principio de este apartado es el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOC número 37, de 20 de febrero de 2024), que estableció acciones extraordinarias para

- a) Incrementar la disponibilidad de suelo para viviendas.
- b) Incrementar la disponibilidad de edificaciones para vivienda.
- c) Gestionar y ejecutar la cesión de suelo, la cobertura urbanística y la declaración de obras públicas de interés general.
- d) La simplificación y agilización de los procedimientos en la materia mediante la declaración de urgencia y el silencio administrativo, la declaración de utilidad pública e interés social, la contratación conjunta de proyecto y obra (como en el caso citado anteriormente de las viviendas

protegidas para los afectados por el Volcán de Cumbre Vieja), y la iniciativa privada sobre suelo público

Es decir, esta segunda excepcionalidad persigue aumentar la oferta de suelo y de edificaciones con destino a vivienda en las Islas, así como adecuar la regulación de las viviendas protegidas para agilizar su construcción, con el fin de contribuir a la efectividad del derecho de todas las personas a una vivienda digna y adecuada. Futuros trabajos podrán valorar la efectividad real de estas políticas públicas.

8. CONCLUSIONES

En primer lugar, la Ley del Suelo de Canarias se aprobó en el Parlamento de Canarias por dos votos más de la mayoría necesaria, y quienes se opusieron a ella formaron gobierno tras las Elecciones Autonómicas de 2019, siendo los responsables de ejecutar durante cuatro años un texto en el que no creían. En la planificación territorial, la falta de consenso político es especialmente delicada, ya que las políticas sobre el suelo son de largo recorrido y, muchas veces, no tienen vuelta atrás.

En segundo lugar, la LSC supuso un importante avance en cuanto a la ordenación de la abundante legislación existente sobre el suelo y los espacios naturales protegidos en Canarias, tras la acumulación de un exceso productivo normativo durante los anteriores 35 años. Además, la Ley simplificó los planes de ordenación y flexibilizó las actuaciones en suelo agrícola, tal y como venía demandando el sector primario. Pero dicho texto legal eliminó la Ley de Directrices de 2003 de la realidad canaria, hasta el punto de que se puntualiza la anulación de su memoria, pese a que su valor jurídico era relativo y, sin embargo, su valor académico sí que era realmente notable.

En tercer lugar, la corrupción política —especialmente en el ámbito urbanístico— es uno de los principales problemas para los españoles desde finales del siglo XX, y para los canarios especialmente desde comienzo del XXI. Pero la LSC no solo no reforzó los controles de legalidad, sino que los suavizó en aras a una hipotética mayor agilidad gestora. Sin discutir su solvencia teórica, la LSC adolece de la perspectiva de la experiencia técnica en la gestión del día a día de la Administración, ya que algunos de sus preceptos fueron de difícil cumplimiento. Sin embargo, los Plenos de las entidades locales se convirtieron en juez y parte en la tramitación de los planes de ordenación, perdiéndose la debida independencia fiscalizadora administrativa a la hora de valorar su adecuación a la legalidad vigente, previa a la actuación de los Tribunales de Justicia.

En cuarto lugar, la LSC presumió de la independencia de los Ayuntamientos para tomar sus propias decisiones como argumento para que aprobaran definitivamente sus Planes Generales de Ordenación. Pero paralelamente se estableció

una capacidad discrecional casi infinita del Gobierno de Canarias y de los Cabildos Insulares, con la figura de los proyectos de interés singular.

Finalmente, la LSC fue un documento necesario, caracterizado por su ambición y solvencia teórica, y que generó destacados avances en el planeamiento canario. Pero resultó un texto insuficiente para las necesidades del archipiélago, pues quedaron (y quedan) elementos importantes por abordar (en especial, los relacionados con el suelo rústico y la actividad turística), no ha promovido la democracia participativa y podría generar nuevas fuentes inspiradoras para la corrupción política.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

9.1. Académicas e institucionales

- Consejo Consultivo de Canarias (2016, 2 de agosto). *Dictamen 2444/2016 solicitado por el Excmo. Sr. presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias (EXP. 219/2016 PL)*.
- Europarc-España (2019). *Anuario 2018 del estado de las áreas protegidas en España*. Recuperado de: <https://reueuroparc.org/wp-content/uploads/2022/01/anuario2018.pdf>
- Fajardo Spínola, L. (2017). *Sistema de Planeamiento en Canarias. Segunda Edición, 2017. Ajustada a la Ley 4/2017, de 13 de julio*. Fajardo López Abogados.
- González Sanfiel, A. M. (2019). Novedades en materia de gestión y ejecución del planeamiento en la nueva legislación del suelo de Canarias (1). *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-21. Wolters Kluwer.
- Hernández González, F.L. (2019). Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento (1). *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-25. Wolters Kluwer.
- Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial.
- Llanos Castro, A. y Herrero Álvarez, A. (2020). Diseño del mapa territorial y metodológico de la corrupción política: análisis multinivel de Canarias. *Revista Española de la Transparencia*, pp. 189-207. ACREDITRA: Asociación de Profesionales de la Transparencia. Recuperado de: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/92>
- Martín Martín, V.O., Jerez Darias, L.M., Pérez Pérez, M. y García Cruz, I. (2010). Georreferenciando la corrupción urbanística en España. *Tecnologías de la Información Geográfica: la Información Geográfica al Servicio de los Ciudadanos*, pp. 917-929. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. <https://gisas.webs.ull.es/archivos/0064.pdf>
- Mény, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Políticas públicas*. Ariel.
- Orozco Muñoz, M. (2019). Novedades en materia de intervención urbanística en la nueva legislación del suelo de Canarias. *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-24. Wolters Kluwer.
- Parrado Díez, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch.

- Pérez García, S. (2017, 4 de febrero). *Escrito al Comité de Peticiones del Parlamento Europeo*.
- Riveiro, M. (2016, 19 de julio). *Villar defiende que un ayuntamiento apruebe su Plan como hace con sus cuentas*. Diario de Lanzarote. <https://www.diariodelanzarote.com/noticia/villar-defiende-que-un-ayuntamiento-apruebe-su-plan-como-hace-con-sus-cuentas>
- Santana Rodríguez, J.J. (2017). *Las 10 claves de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. ACADUR. Recuperado de: http://acadur.es/blog/170802_claves_ley_suelo/
- Sodaro, M. (2004). *Política y Ciencia Política*. McGraw-Hill.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Planeta.
- Tribunal Constitucional, número de asunto 5049-201 (2017, 14 de noviembre). *Recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea*. Recuperado de: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_092/P%205049-2017.pdf
- Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (2016, 21 de junio). *Informe preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias*.
- Villar Rojas, F. J. (2016). La aprobación definitiva de los planes generales por los Ayuntamientos: un cambio de paradigma. En Gifreu, J., Bassols, M. y Menéndez, A. (directores), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudio en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, pp. 825-838. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Villar Rojas, F. J. (2019). La nueva legislación del suelo de Canarias: razones, régimen del suelo y aplicación directa (1). *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-25. Wolters Kluwer.

9.2. Periodísticas

- Antena 3 Televisión (2015, 26 de agosto). *Dos localidades en Tenerife quedan separadas por una gran línea azul*. Recuperado de: https://www.antena3.com/noticias/sociedad/dos-localidades-tenerife-quedan-separadas-gran-linea-azul_20150826571c1abf6584a8abb5814017.html
- Canarias7 (2017, 17 de marzo). *Constructores de Las Palmas critican el “descafeinamiento sistemático” del Anteproyecto de Ley del Suelo*. Canarias-7 (17 de marzo de 2017). Recuperado de: https://www.canarias7.es/hemeroteca/constructores_de_las_palmas_critican_el_descafeinamiento_sistematico_del_anteproyecto_de_ley_del_suelo-ADCSN457896
- elDiario.es (2019, 22 de enero). *Canarias, tercera comunidad en corrupción urbanística*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/canarias-tercera-comunidad-corrupcion-urbanistica_1_5813116.html
- El Mundo (2019, 22 de junio). *El ‘Pacto de las flores’: PSOE, NUEVA CANARIAS, PODEMOS y Agrupación Socialista Gomera firman un acuerdo de gobierno*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/espana/2019/06/22/5d0e23b4fc6c8391258b4577.html>

10. ACRÓNIMOS

AECP	Asociación de Empresarios, Constructores y Productores de la provincia de Las Palmas
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOE	Boletín Oficial del Estado
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias
LSC	Ley del Suelo de Canarias
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PGO	Planes Generales de Ordenación
RUPs	Regiones Ultraperiféricas
UE	Unión Europea

