

El Sistema de Planeamiento de Canarias: innovaciones normativas y consecuencias territoriales

OSWALDO LEDESMA GONZÁLEZ¹

Recibido: 28/09/2019 | Aceptado: 20/12/2019

Resumen

Casi desde la constitución de Canarias como comunidad autónoma, el legislador se ha preocupado por conseguir una ordenación del suelo que respondiese a sus singularidades territoriales, de lo que da cuenta la cantidad de regulación en esta materia. El actual marco normativo, aun dando continuidad al Sistema de Planeamiento de Canarias establecido en el anterior, introduce cambios significativos de importancia. El objetivo del presente trabajo es analizar aquellas innovaciones introducidas por el actual marco normativo de la ordenación ambiental, territorial y urbanística para con el sistema de planeamiento, considerándose aquellos cambios más destacados y/o que han tenido cierta contestación, como la eliminación de instrumentos de ordenación y la incorporación de otros, la eliminación del procedimiento bifásico de aprobación de planes o la eliminación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC). El caso de Maspalomas Costa Canaria se analiza para poner de manifiesto la complejidad del sistema de planeamiento, así como la relación entre el marco normativo y la realidad territorial. Las reglas de la ordenación ambiental, territorial y urbanística de Canarias han cambiado con el actual marco normativo, lo que hace pertinente su análisis.

Palabras clave: sistema de planeamiento; ordenación del territorio; urbanismo; legislación; Canarias

Abstract

The Canary Islands Planning System: regulatory innovations and territorial consequences

Almost since the constitution of the Canary Islands as an autonomous community, the legislator has been concerned with getting a land management that responds to their territorial singularities, which accounts for regulation in this matter. The current regulatory framework, even giving continuity to the Canary Planning System established in the previous one, introduces significant changes of importance. The aim of this paper is to analyse those innovations introduced by the current regulatory framework of environmental, territorial and urban planning for the planning system, considering the most outstanding changes and/or that have had some response, such as the elimination of management instruments and the incorporation of others, the elimination of the two-phase plan approval procedure or the elimination of the Canary Islands Territory and Environment Planning Commission (COTMAC). The case of Maspalomas Costa Canaria is analysed to highlight the complexity of the planning system, as well as the relationship between the regulatory framework and territorial reality. The rules of the environmental, territorial, and ur-

1. Universidad de La Laguna, Departamento de Geografía e Historia, oledesma@ull.edu.es

ban planning of the Canary Islands have changed with the current regulatory framework, which makes their analysis relevant.

Keywords: planning system; land planning; urban planning; legislation; Canary Islands.

1. Introducción

La evolución de la ordenación territorial y urbanística a escala estatal, en primera instancia, y a escala autonómica, posteriormente, ha puesto de manifiesto la importancia de los instrumentos de planificación para poder desarrollar las múltiples potestades y políticas públicas asignadas a las distintas Administraciones Públicas, constituyéndose, en la actualidad, sin perjuicio de las múltiples funciones que cabe atribuirle, como técnica instrumental básica y casi exclusiva por la que las distintas Administraciones Públicas ejercitan sus políticas territoriales y urbanísticas (Santana, 2007). La normativa española sobre la ordenación del suelo se centró, históricamente, en regular los procesos de crecimiento de la ciudad mediante la transformación de lo rural en urbano, con un tratamiento uniforme del territorio, sin considerar un procedimiento específico para territorios discontinuos como el de Canarias, que precisan de un tratamiento diferenciado (Parreño y Díaz, 2010). Por ello, casi desde la constitución de Canarias como comunidad autónoma, el legislador canario se ha mostrado preocupado por conseguir una ordenación del suelo que respondiese a sus singularidades territoriales (fragmentación territorial, escaso espacio ocupable, protección ambiental de más del 50 % del suelo a través de alguna figura de protección, impacto territorial de la actividad turística, etc.), de lo que da cuenta la sucesión de disposiciones legales dirigidas a encontrar un equilibrio entre conservación y desarrollo (Villar, 2019).

La cantidad de regulación en materia de ordenación del suelo ha sido de tal dimensión, que la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, norma cabeceera de la ordenación ambiental, territorial y urbanística de Canarias, reconoce que se ha convertido, en cierta medida, en una limitación que va más allá de lo estrictamente necesario para conseguir los objetivos que la justifican y que, en ocasiones, se ha transformado en obstáculos que han dificultado o impedido un desarrollo racional y sostenible del territorio. Además, dada la importancia que para Canarias tiene la actividad turística, se ha ido desarrollando también un conjunto importante de normas para su ordenación territorial, dando lugar a una ordenación sectorial con instrumentos específicos, los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad, concebidos como instrumentos de ordenación urbanística necesarios para la modificación de los parámetros del planeamiento de cara a posibilitar la adaptación y mejora de las instalaciones y servicios turísticos tanto a la normativa vigente como a las preferencias de los usuarios (Ledesma, 2017; Simancas y Ledesma, 2016).

Como respuesta a la cantidad de normas sobre ordenación ambiental, territorial y urbanística, y frente a un modelo de refundición, la respuesta del legislador consistió en la reunión de todas las normas sobre ordenación en una única norma, volviéndose a un sistema normativo piramidal, con una sola norma con rango de ley en su cúspide, recuperando la coherencia del marco normativo y la visión de conjunto de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, Ordenación del Territorio de Canarias (Villar, 2019). La Ley 9/1999 se refunde un año después de su aprobación con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias, recogiendo y sistematizando buena parte del esfuerzo legislativo y planificador realizado en Canarias casi desde su constitución como comunidad autó-

noma. Precisamente, en la Ley 9/1999 y, posteriormente, en el Decreto Legislativo 1/2000, queda establecido el Sistema de Planeamiento de Canarias como estructura integradora de los diferentes instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística, con un conjunto de relaciones de contenido y alcance jurídico establecido expresamente. El actual marco normativo da continuidad a dicho sistema de planeamiento, aunque con cambios significativos, como la eliminación de algunos instrumentos de ordenación y la introducción de otros, o la normalización de los procedimientos monofásicos de aprobación de los planes.

El proceso de investigación se ha concretado en el análisis de documentos jurídicos y, particularmente, en aquellos de carácter legislativo y de carácter judicial, así como en el análisis de trabajos científicos relacionados con la ordenación ambiental, territorial y urbanística de Canarias. En cuanto a la técnica de investigación, se ha implementado el análisis de contenido, forma particular de análisis documental que se sitúa en el ámbito de la investigación descriptiva, y pretende, especialmente, descubrir los componentes básicos de un fenómeno de estudio determinado. En este sentido, el presente trabajo tiene el objetivo de analizar aquellas innovaciones introducidas por el actual marco normativo de la ordenación ambiental, territorial y urbanística para con el Sistema de Planeamiento de Canarias, por lo que la técnica de investigación de análisis de contenido resulta oportuna. La pertinencia del trabajo está, precisamente, en abordar los cambios más significativos que se han producido en los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística de Canarias y, consecuentemente, en el propio sistema de planeamiento, haciendo especial referencia a la interrelación de los instrumentos de ordenación del suelo en áreas turísticas, para lo que se analiza el caso de estudio de Maspalomas Costa Canaria. Aunque un análisis exhaustivo de todas y cada una de las innovaciones introducidas por el actual marco normativo no se puede abarcar en este trabajo, por cuestión de espacio, se consideran aquellas más destacadas y/o que han tenido cierta contestación.

2. El actual marco normativo de la ordenación ambiental, territorial y urbanística

Con fecha de 1 de septiembre de 2017 entró en vigor la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, constituyéndose, desde entonces, en la principal norma de la ordenación ambiental, territorial y urbanística de Canarias. Con posterioridad, el 9 de enero de 2019 se publica en el Boletín Oficial de Canarias el Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, que completa el marco normativo del Sistema de Planeamiento de Canarias, regulando aspectos tales como la participación institucional y ciudadana, la cooperación interadministrativa, el contenido documental de los planes (en particular, del estudio económico-financiero), el modo de cumplimiento de ciertos trámites (especialmente, los relacionados con el procedimiento de evaluación ambiental) y aspectos relativos a los criterios y a la metodología de la evaluación ambiental. El marco normativo lo completa la legislación estatal básica que regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales y los Programas de Actuación sobre el Medio Urbano, así como aquellas otras normas estatales que tienen incidencia territorial (puerto del estado, costas, etc.). Asimismo, el marco normativo lo completa la legislación de carácter sectorial con incidencia territorial y, especialmente, aunque no únicamente, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, modificada por la Ley 9/2015, de 27 de abril, que regula los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad.

Si bien en la Ley 4/2017 se reconoce que las normas ambientales, territoriales y urbanísticas anteriores cumplieron, en cierta medida, con los objetivos de preservación y de contención del crecimiento urbanístico, y, además, contribuyeron para conformar una conciencia de protección ambiental con amplia aceptación social, también se reconoce que la cantidad de normas ambientales, territoriales y urbanísticas aprobadas, así como su desarrollo y aplicación por los instrumentos de planificación han dificultado en ocasiones, e impedido en otras, un desarrollo racional y sostenible del territorio. Ante las posibles alternativas para dar respuesta a la necesidad de revisar, sistematizar, clarificar, actualizar y simplificar las normas de ordenación ambiental, territorial y urbanística del suelo de Canarias, el legislador opta por elaborar una nueva norma que refunde las anteriores, aprovechando lo valioso de estas e introduciendo los cambios y las novedades precisas para responder a los problemas existentes, reemplazando, en aras de la claridad y la certidumbre, toda la regulación legal y reglamentaria anterior, recuperándose la visión de conjunto de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, Ordenación del Territorio de Canarias (Villar, 2019). Así, se opta por elaborar y aprobar una ley única que, en la medida de lo posible, y con los objetivos de simplificación y de eficacia, tiene cuantas normas de aplicación directa es posible, reduciendo la necesidad de desarrollos reglamentarios sólo a aquellos aspectos que son inevitables, ya sea por tratarse de cuestiones técnicas, ya sea por ser cuestiones procedimentales.

La Ley 4/2017 se sustenta en tres criterios: simplificación, racionalización y actualización de las reglas aplicables para la protección, ordenación y utilización del territorio. En este sentido, la norma entiende por simplificación, la reducción de cargas y trámites excesivos e innecesarios (como sustituir la licencia previa por la comunicación en los ámbitos admisibles) y la clarificación de los procedimientos que guían la acción de las Administraciones Públicas y sus relaciones (como integrar la evaluación ambiental en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento). La racionalización se entiende como la reordenación de las reglas y los instrumentos de intervención sobre el suelo, para conseguir claridad y certidumbre, evitar duplicidades e incoherencias (como aclarar los campos de acción del planeamiento insular y del general), eliminar la dispersión normativa (como sucede con las normas reguladoras del suelo rústico) y, también, actuar sobre los excesos regulatorios (introduciendo un principio de contención en las normas y los planes). Asimismo, la actualización de la normativa que regula la protección, la ordenación y el uso del suelo se considera imprescindible para dar respuesta a las nuevas necesidades ambientales, territoriales y urbanísticas (como la renovación de la ciudad consolidada).

No obstante, como se reconoce en la propia Ley 4/2017, simplificar, racionalizar y actualizar el marco normativo no implica volver atrás sobre determinadas decisiones que por su trascendencia y consolidación son estructurales en el territorio canario, como los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (ENPC) y los incluidos en la Red Natura 2000, la contención en el consumo de suelo rústico, la reconducción del uso residencial en el suelo rústico hacia los asentamientos, la compacidad del crecimiento de la ciudad exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano, así como la práctica prohibición de clasificar nuevo suelo con destino turístico; estas determinaciones estructurales permanecen inamovibles y son asumidas e incorporadas por la nueva norma.

En relación con los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística, como se ha comentado, la Ley 4/2017 da continuidad a los instrumentos básicos del sistema de planeamiento diseñado por la Ley 9/1999 y el Decreto Legislativo 1/2000, aunque con algunos cambios sustanciales. Se elimina la frontera difusa que existía en la regulación previa entre ordenación

territorial y ordenación urbanística, esto es, entre los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Generales de Ordenación, así como el procedimiento bifásico de aprobación², el uso intensivo del mecanismo excepcional de suspensión del planeamiento para responder a necesidades decisivas, la incertidumbre sobre los plazos de elaboración, la falta de ejecutividad del planeamiento territorial (dependiente de su integración en el planeamiento municipal) y el rechazo social al régimen de “fuera de ordenación” como efecto jurídico de la disconformidad de lo existente con el nuevo plan (Villar, 2019). Asimismo, se hace una delimitación más precisa del contenido de cada uno de los instrumentos de ordenación, se diseñan y regulan nuevos instrumentos de ordenación para responder a situaciones sobrevenidas no previstas en los planes o, incluso, con carácter excepcional, contrarias a sus determinaciones, y se ordena con detalle tanto la iniciativa como el procedimiento de elaboración y aprobación de los mismos, con particular énfasis en la integración del procedimiento de elaboración de planes con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de cada uno de ellos, que se tramitan ahora en paralelo y de forma coordinada.

Asimismo, se eliminan instrumentos de ordenación presentes en el Decreto Legislativo 1/2000, esto es, las Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico, dado su carácter indicativo, y los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales, en coherencia con la revisión de los instrumentos de ordenación que intervienen sobre los suelos rústicos. Por otro lado, se incorporan nuevos instrumentos de ordenación que, según especifica la norma, permiten dar una respuesta rápida a situaciones y demandas sobrevenidas, y para evitar la inflexibilidad de la planificación, con fuerza suficiente como para desplazar, aunque con carácter excepcional, las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico: los Proyectos de Interés Insular o Autonómico, con evaluación ambiental, participación ciudadana y ejecutividad inmediata; las Ordenanzas Provisionales Insulares y las Ordenanzas Provisionales Municipales, que también responden a situaciones sobrevenidas que demandan una respuesta inmediata; y los Programas de Actuación en Medio Urbano, para dar respuesta a la renovación de la ciudad consolidada.

3. Análisis de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística del Sistema de Planeamiento de Canarias

3.1. Características generales, clases de instrumentos de ordenación y principios relacionales

El Sistema de Planeamiento de Canarias es el más complejo de todos los reglados por las distintas comunidades autónomas (Padrón, 2010), estando integrado por los instrumentos que ordenan los recursos naturales, el territorio y el urbanismo, y por cuantas otras determinaciones de otros planes y programas tengan proyección o incidencia territorial, como los planes sectoriales. Los instrumentos de ordenación tienen naturaleza normativa, y adaptan el contenido abstracto derivado de las leyes territoriales y urbanísticas y sus reglamentos ejecutivos a una realidad espacial específica, determinando los usos y vocaciones del territorio y configurando prospectivamente el desarrollo de los distintos ámbitos territoriales (Lobo, 2010). El primer intento de constituir un sistema de planeamiento se encuentra en la Ley de 12 de mayo 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, en donde se establece un criterio de jerarquización del planeamiento (García-Barba, 1989), ubicando las diferentes piezas normativas de planeamiento en un marco

2. La aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación por la Administración Pública competente fue planteada y estudiada anteriormente por Melián (2002), Pardo (2005) y Villar (2016), entre otros.

ordenado y sistematizado, aunque no puede considerarse que se estableciera un sistema de planeamiento tan complejo como el actual (Fajardo, 2017). En el sistema de planeamiento actual, los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, el territorio y el urbanismo, así como de las actuaciones sectoriales con relevancia territorial, conforman un único sistema de planeamiento integral y jerarquizado. De esta manera, al imponerse como único, y articularse de forma integral y jerarquizada, permite la racionalización y coordinación de las actuaciones públicas sobre el territorio, superando las políticas aisladas que conciben el territorio desde ópticas sectoriales (Santana, 2007). Cada instrumento tiene un cometido específico en la ordenación de los recursos naturales, el territorio y el urbanismo, con un ámbito territorial determinado y con el correspondiente nivel de concreción, con un contenido propio y unas determinaciones que deben o pueden ser integradas en estos, lo que constituye no sólo un principio de orden dentro del sistema, sino, sobre todo, la garantía de la autonomía de cada una de las Administraciones Públicas que intervienen en el proceso de su elaboración y aprobación (Fajardo, 2017). Todos los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística del sistema de planeamiento se rigen en su elaboración, contenido y aplicación, por el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los criterios básicos de utilización del suelo establecidos en los artículos 3 y 20 del 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, así como por los principios y criterios de ordenación establecidos en los artículos 81 y 82 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El actual marco normativo clasifica los instrumentos de ordenación según sean instrumentos de ordenación ambiental y territorial, instrumentos de ordenación urbanística, o instrumentos de ordenación estratégica y/o sectorial. En la Tabla 1 se muestran los diferentes instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias.

Tabla 1. Instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias

| | |
|--------------------------------------|--|
| Ordenación ambiental y territorial | Directrices de Ordenación Planes Insulares de Ordenación Planes de Ordenación de los Recursos Naturales Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000 Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Especiales |
| Ordenación urbanística | Normas Técnicas Planeamiento Urbanístico Planes Generales de Ordenación Planes Parciales de Ordenación Planes Especiales de Ordenación Estudios de Detalle Catálogos de Protección y Catálogos de Impactos Ordenanzas Municipales de Edificación Ordenanzas Municipales de Urbanización Ordenanzas Provisionales Insulares Ordenanzas Provisionales Municipales |
| Ordenación estratégica y/o sectorial | Proyectos de Interés Insular o Autonómico Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Programas de Actuación sobre el Medio Urbano |

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 4/2017 y Decreto 181/2018

Los instrumentos de ordenación que integran el Sistema de Planeamiento de Canarias mantienen entre sí una serie de relaciones para facilitar su integración armónica. Estas relaciones entre los instrumentos de ordenación se rigen por los principios de jerarquía, competencia y especialidad: a) el principio de jerarquía establece que los instrumentos de ordenación de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por los instrumentos de ordenación de rango superior, aunque conviene aclarar que el principio de jerarquía se establece entre las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación más que entre los instrumentos propiamente; b) el principio de competencia establece que el Gobierno de Canarias, los respectivos cabildos insulares de las islas y los ayuntamientos, como órganos de gobierno y de administración, tienen plena autonomía para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los diferentes instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística que les sean atribuidos; esta autonomía en el ejercicio de la competencia debe ir acompañada del principio de lealtad institucional y del deber de colaboración, cooperación y asistencia mutua; y c) el principio de especialidad³ establece que la planificación especial prevalece sobre la planificación general, por lo que la invalidez de un plan general jerárquicamente superior no afectará, por sí sola, a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel.

3.2. La ordenación ambiental y territorial: los ejemplos de las Directrices de Ordenación y los Planes Insulares de Ordenación

Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de ordenación territorial estratégica del Gobierno de Canarias, siendo marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación. Tienen por objeto la ordenación de los recursos naturales y del territorio de la comunidad autónoma, articulando las actuaciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible y el equilibrio ambiental, territorial y paisajístico. Se sitúan en la cima del Sistema de Planeamiento de Canarias, por lo que su contenido debe ser respetado por el resto de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística. Pueden tener carácter general o sectorial, y en el caso de que exista un ámbito territorial de ordenación coincidente, y en coherencia con el principio de especialidad, las directrices sectoriales prevalecen sobre las directrices generales, salvo en las determinaciones relativas a los recursos naturales.

Corresponde al Gobierno de Canarias la competencia para formular, elaborar y aprobar las Directrices de Ordenación. La Administración autonómica inicia su elaboración a propuesta de la consejería competente en materia de ordenación del territorio para las directrices generales y para aquellas directrices sectoriales que afecten a la competencia de dos o más consejerías; cuando una directriz sectorial afecta a la competencia de una sola consejería, ésta propone la iniciativa de elaboración. El procedimiento de aprobación es el propio de los instrumentos de ordenación, con borrador, documento de avance, trámites de información pública y de consulta a otras Administraciones, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva; antes de su aprobación definitiva, el documento de aprobación provisional de las Directrices de Ordenación se remite al Parlamento de Canarias para su debate y, posteriormente, tras el trámite parlamentario, se aprueban por decreto del Gobierno de Canarias.

Todas las determinaciones de las Directrices de Ordenación son de aplicación directa, sin perjuicio de la posibilidad de su desarrollo por otros instrumentos de ordenación, y pueden afectar a la

3. Para un mayor desarrollo de la articulación legal del principio de especialidad en el planeamiento, ver González-Sanfiel (2016)

totalidad o a parte del territorio canario, y referirse a uno o a varios ámbitos de la actividad social o económica. Se consideró conveniente mantener las Directrices de Ordenación establecidas en la Ley 9/1999 y en el Decreto Legislativo 1/2000 para asegurar que, en el Sistema de Planeamiento de Canarias, todos los instrumentos de ordenación respondiesen a determinados principios y contenidos básicos. No obstante, ahora todas las determinaciones de las Directrices de Ordenación son de aplicación directa, de inmediato y obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas y los particulares, eliminándose las normas directivas, que también siendo de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas y los particulares, requerían del desarrollo del pertinente instrumento de ordenación para su aplicación, y las recomendaciones, que tenían carácter orientativo para las Administraciones Públicas y los particulares, lo que constituye una innovación de la Ley 4/2017.

A escala insular, los Planes Insulares de Ordenación constituyen el instrumento de ordenación de los recursos naturales y del territorio, en el marco, en su caso, de las Directrices de Ordenación. Tienen por objeto la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Los Planes Insulares de Ordenación pueden tener el carácter de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en los términos establecidos por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Si se opta por atribuirle al Plan Insular de Ordenación el carácter de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, también tendrá el carácter de plan de ordenación de todos los espacios naturales protegidos de la isla, y si no se le atribuye ese carácter, cada espacio natural protegido habrá de tener su propio Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Corresponde a los cabildos insulares la competencia para formular, elaborar y aprobar los Planes Insulares de Ordenación. El procedimiento de aprobación es el característico de los instrumentos de ordenación, con borrador, documento de avance, trámites de información pública y de consulta a otras Administraciones, aprobación inicial y aprobación definitiva, aunque sin aprobación provisional. Este hecho es otra de las innovaciones que se establecen en el actual marco normativo para con el sistema de planeamiento, pues el proceso de aprobación del Plan Insular de Ordenación cambia con respecto al establecido en la Ley 9/1999 y en el Decreto Legislativo 1/2000. Ahora, una vez el documento esté aprobado inicialmente, se somete a información pública y a consulta de las Administraciones cuyas competencias pudiesen resultar afectadas, y en el caso de la Administración autonómica, emitirá un informe único, preceptivo y vinculante sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por el plan y que se basará estrictamente en criterios de legalidad. En el anterior marco normativo, los Planes Insulares de Ordenación tenían un procedimiento de aprobación bifásico, una fase de aprobación insular (aprobación provisional) y otra fase de aprobación autonómica (aprobación definitiva), cuya competencia correspondía al Consejo de Gobierno de Canarias previo informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC), que ahora desaparece.

Las determinaciones de los Planes Insulares de Ordenación son de aplicación directa, sin perjuicio de su desarrollo por otros instrumentos de ordenación, vinculando a los restantes instrumentos de ordenación de espacios naturales, territoriales y de ordenación urbanística. Las determinaciones que se exigen a los Planes Insulares de Ordenación pueden remitirse para su ejecución a los Planes Territoriales Especiales cuando se refieran a la ordenación de los sistemas generales y equipamientos estructurantes, así como la prevención de riesgos sísmicos, geológicos, meteorológicos u otros, incluyendo los incendios forestales, quedando legitimada directamente

la ejecución de las obras que sean ordenadas pormenorizadamente por los Planes Insulares de Ordenación con la aprobación de los proyectos técnicos. En el caso de que la implantación de alguno de los sistemas generales, equipamientos estructurantes o de prevención de riesgos resulte incompatible con la clasificación y/o categorización establecida en el planeamiento general, la ordenación recogida en el Plan Insular de Ordenación desplazará a las previsiones contenidas al respecto en el planeamiento general, determinando la que corresponda en función del uso prevalente de los mismos.

En cuanto a las determinaciones sobre régimen urbanístico del suelo, los Planes Insulares de Ordenación pueden delimitar zonas del territorio de cada isla que: a) deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla; b) deban destinarse a usos del sector primario, en especial los agrarios, forestales o extractivos; c) deban preservarse del desarrollo urbanístico por su valor agrícola existente o potencial, o por su valor paisajístico o patrimonial relevante; y d) deban ser excluidas del proceso de urbanización y edificación, en prevención de riesgos sísmicos, geológicos, meteorológicos u otros, incluyendo los incendios forestales. El Plan General de Ordenación podrá reajustar el alcance y los límites de estas zonas, con el fin de corregir situaciones que pudieran resultar contradictorias, justificándolo en la memoria de ese instrumento.

Respecto a las determinaciones sobre uso turístico, los Planes Insulares de Ordenación pueden establecer zonas del territorio que, por sus características, deban ser reservadas con carácter preferente para la actividad y usos turísticos. Esta zonificación no impedirá la realización del uso turístico fuera de esas zonas; de igual modo, esta determinación tampoco impedirá el uso residencial preexistente en esas zonas, debiendo establecerse por el instrumento territorial o urbanístico que las ordene las condiciones de compatibilidad. Asimismo, en las zonas reservadas para el desarrollo turístico, los Planes Insulares de Ordenación pueden identificar aquellas zonas o núcleos de estas en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos ni residenciales por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de espacios saturados de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación turística y urbanística aplicable. También, en el marco de la legislación turística, los Planes Insulares de Ordenación pueden contener previsiones suficientes sobre aquellas zonas turísticas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) tratarse de una zona o un núcleo a rehabilitar, declarada de conformidad con lo establecido en la legislación turística; b) ser zona mixta, cuando la concurrencia de edificaciones turísticas junto con otras residenciales o industriales pueda deteriorar la calidad turística de la zona; y c) ser zonas insuficientemente dotadas, por no corresponderse las infraestructuras, equipamientos y servicios con los que cuenten con el número de camas turísticas.

3.3. La ordenación urbanística: los ejemplos de los Planes Generales de Ordenación y los instrumentos urbanísticos de desarrollo

El Plan General de Ordenación define el modelo territorial y urbanístico del municipio en el marco, en su caso, de las Directrices de Ordenación y del Plan Insular de Ordenación. Contiene, con carácter de contenido mínimo, las determinaciones de ordenación estructural del término municipal completo, y con carácter potestativo, puede establecer las determinaciones de ordenación pormenorizada, en todo o en parte del término municipal, de cualquier clase y categoría de suelo. Por tanto, se produce otra innovación con respecto al anterior marco normativo, pues en la Ley 9/1999 y en el Decreto Legislativo 1/2000, los Planes Generales de Ordenación establecían

la ordenación estructural, en el plan básico de ordenación municipal, y la ordenación pormenorizada, en el plan de ordenación pormenorizada.

La competencia para formular, elaborar y aprobar el Plan General de Ordenación corresponde al ayuntamiento, pudiéndose aprobar total o parcialmente. El procedimiento de aprobación es similar al establecido para los Planes Insulares de Ordenación, con borrador, documento de avance, trámites de información pública y de consulta a otras Administraciones, aprobación inicial y aprobación definitiva, eliminándose la aprobación provisional. Esto es otra innovación con respecto al procedimiento establecido en la Ley 9/1999 y en el Decreto Legislativo 1/2000, pues ahora, una vez el documento esté aprobado inicialmente, se somete a información pública y a consulta de las Administraciones cuyas competencias pudiesen resultar afectadas, que para el caso de los Planes Generales de Ordenación, son los ayuntamientos colindantes, el respectivo cabildo insular, la Administración autonómica y la Administración estatal; en concreto, la Administración autonómica, como ocurre con el Plan Insular de Ordenación, emitirá un informe único, preceptivo y vinculante sobre cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por el plan, y que se basará estrictamente en criterios de legalidad. El anterior marco normativo, como ocurriera con los Planes Insulares de Ordenación, establecía un procedimiento de aprobación bifásico, con una fase de aprobación municipal (aprobación provisional) y otra fase de aprobación autonómica (aprobación definitiva), cuya competencia correspondía al Consejo de Gobierno de Canarias previo informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC).

La ordenación urbanística estructural, propia de los Planes Generales de Ordenación, comprende, con carácter general, las siguientes determinaciones: a) la clasificación y categorización del suelo; b) la delimitación de las áreas, sectores y ámbitos cuya ordenación pormenorizada se remita al planeamiento urbanístico de desarrollo; c) la delimitación de suelo urbano consolidado y no consolidado, que podrá ser reajustada al establecerse la correspondiente ordenación pormenorizada, siempre que se justifique de modo expreso la decisión adoptada en consideración a la realidad preexistente. Los límites del suelo urbanizable con el suelo rústico podrán reajustarse de forma puntual y en un máximo del 5 % de la superficie del concreto sector con la ordenación pormenorizada, siempre que dicho ajuste no afecte a suelos de protección ambiental o de protección por sus valores agrarios; y d) la determinación de la reserva de los terrenos y construcciones destinados a sistemas generales y otros elementos estructurantes que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y funcionalidad de los espacios de uso colectivo.

Los instrumentos urbanísticos de desarrollo son los Planes Parciales de Ordenación y los Planes Especiales de Ordenación. Cualquier sujeto, público o privado, puede elaborar y proponer un Plan Parcial de Ordenación o un Plan Especial de Ordenación en los términos fijados por el Plan General de Ordenación. Cuando se trate de un instrumento de iniciativa pública, formulado el instrumento de ordenación, se procede a su aprobación inicial por la Administración Pública que lo formule (que bien puede tratarse de organismos públicos sin competencia urbanística), previo informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales. Cuando se trate de un instrumento de iniciativa particular solo podrá denegarse su aprobación inicial por razones de legalidad que resulten insubsanables. Corresponde al Pleno del ayuntamiento la aprobación definitiva de ambos instrumentos, previo informe técnico y jurídico de los servicios municipales. En el caso de los Planes Especiales de Ordenación de protección de conjuntos históricos, zonas arqueológicas o sitios históricos, se requiere de informe favorable del cabildo insular correspondiente para su

aprobación definitiva. Como innovación con respecto al anterior marco normativo, se elimina el informe que, con carácter previo, se requería por parte de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) sobre la adecuación de estos a las determinaciones urbanísticas y medioambientales del Plan General de Ordenación.

Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto, en ámbitos de suelo urbano no consolidado y en sectores de suelo urbanizable: a) establecer la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución del planeamiento cuando no se encuentren ordenados directamente por el Plan General de Ordenación; y b) modificar, para su mejora, la ordenación pormenorizada establecida por el Plan General de Ordenación, con respeto a la ordenación estructural y de conformidad con las determinaciones que establezca dicho plan. Todo lo que hace el Plan Parcial de Ordenación puede hacerlo antes el Plan General de Ordenación, por lo que el primero sólo resultará necesario cuando el segundo no hubiese establecido la ordenación pormenorizada.

Los Planes Especiales de Ordenación tienen por objeto desarrollar o completar las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación, ordenando elementos específicos de un ámbito territorial determinado. Sin perjuicio de lo anterior, los ayuntamientos podrán aprobar Planes Especiales de Ordenación, en desarrollo del Plan General de Ordenación, o de forma autónoma, con las siguientes finalidades: a) establecer la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución del planeamiento, en todo o en parte, del suelo urbano consolidado y del suelo rústico de asentamiento rural; b) conservar y mejorar el medio y el paisaje naturales y urbano; c) proteger, conservar y rehabilitar el patrimonio histórico canario; d) establecer la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sometidas a operaciones de reforma o de renovación urbanas, sin perjuicio de los Programas de Actuación sobre el Medio Urbano; e) definir las actuaciones en los núcleos o zonas turísticas a rehabilitar; y f) ordenar los sistemas generales, cuando así lo determine el Plan General de Ordenación. Para alcanzar la finalidad que los justifica, los Planes Especiales de Ordenación pueden modificar la ordenación pormenorizada establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar su coherencia con la ordenación estructural como parte de la memoria justificativa. Cuando un Plan Especial de Ordenación se refiere a la ordenación y gestión de un área afectada por la declaración de un conjunto histórico según las previsiones de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, se registrará por su normativa específica y por lo que reglamentariamente se establezca.

3.4. La ordenación estratégica y sectorial: los ejemplos de los Proyectos de Interés Insular o Autonómico y los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad

Los Proyectos de Interés Insular o Autonómico son instrumentos de ordenación estratégica que se incorporan al Sistema de Planeamiento de Canarias con el actual marco normativo. Estos pueden tener por objeto la ordenación territorial y urbanística y el diseño de sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes, así como actuaciones industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza parecida, de carácter estratégico, cuando sea preciso atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. Igualmente, pueden tener por objeto la ejecución de esas infraestructuras y de cualesquiera de esas actuaciones, previstas en los instrumentos de ordenación, cuando sea preciso para atender la misma clase de necesidades.

Pueden ser promovidos por iniciativa pública o privada. La iniciativa pública corresponde, respectivamente, al cabildo insular y al Gobierno de Canarias. El interés insular o autonómico de los proyectos vendrá determinado por el ámbito competencial de la administración actuante en cada caso, debiendo acreditarse las circunstancias sobrevenidas o de urgencia que motivan el proyecto, y de su carácter estratégico. La formulación de la propuesta para adoptar el anterior acuerdo puede proceder del departamento o la consejería con competencias por razón de la materia o, de afectar, a dos o más departamentos o consejerías, de la que sea competente en materia de ordenación territorial. La iniciativa de elaboración será igualmente pública cuando proceda de otra Administración Pública y la misma sea asumida, a efectos de su tramitación, por el cabildo insular o por el Gobierno de Canarias, en particular en los casos en que se produzca una concurrencia de competencias. En el caso de proyectos promovidos por sujetos privados, la formulación de una solicitud debe dirigirse al órgano insular o autonómico competente; con carácter previo a presentar la solicitud, el promotor podrá recabar de la Administración competente un informe previo de viabilidad de la propuesta o proyecto que pretenda plantear, aportando, a este efecto una memoria explicativa de su objeto.

Los Proyectos de Interés Insular o Autonómico pueden aprobarse en ejecución de las Directrices de Ordenación, del planeamiento insular o bien de forma autónoma. Por su finalidad, las determinaciones de ordenación que incorporen, como las condiciones de ejecución que establezcan, prevalecen sobre el planeamiento insular y municipal, que habrá de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a este suelo. Contendrán, cuando menos, las siguientes determinaciones: a) justificación detallada del interés insular o autonómico, del carácter estratégico de la iniciativa, y de las circunstancias concurrentes; b) identificación de la Administración Pública, organismo, entidad o persona física o jurídica promotora; c) localización de las obras a ejecutar y delimitación del ámbito territorial de incidencia del proyecto; d) descripción, con la suficiente especificación, de la ordenación y de las características técnicas del proyecto, así como de la forma de gestión a emplear para su ejecución y la duración temporal estimada de la misma; e) descripción de las actuaciones de urbanización y las complementarias o de conexión a infraestructuras existentes; f) incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de estas; g) adecuación con el planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente o, en su caso, con las determinaciones de dicho planeamiento municipal que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del proyecto; h) justificación de la viabilidad económica, en relación con el coste total previsto; y i) estudio de alternativas posibles, en el caso de que el proyecto afecte a suelo rústico de protección ambiental. Si los proyectos son de iniciativa privada deberán, además, contener los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar. La garantía total será del 10 % del coste total de las obras a realizar, según proyecto básico, para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización o, en su caso, cubrir los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos; este importe podrá ser elevado en casos singulares, de forma motivada, hasta el 20 % del mismo importe.

Asimismo, los Proyectos de Interés Insular o Autonómico pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística. No obstante, solo podrán afectar a suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública de que se trate; y de forma excepcional y, únicamente, para proyectos de iniciativa pública, cuando se trate de suelo rústico de protección agraria. Todos los Proyectos de Interés Insular o Autonómico son inmediatamente ejecutivos, sin que sea

preciso incorporar sus determinaciones, estructurales y/o pormenorizadas, a otros instrumentos de ordenación territorial o urbanística. Igualmente, dado su carácter finalista, incorporarán todas las determinaciones precisas para su gestión y ejecución, incluyendo los instrumentos de reparcelación, de urbanización y convenios que sean necesarios. A estos efectos, la Administración competente podrá emplear cualquiera de las formas admitidas en la legislación urbanística, contractual y, en su caso, patrimonial. La gestión y ejecución de los proyectos corresponde a la Administración Pública que los aprueba, sin que ello impida la colaboración interadministrativa mediante convenio.

En cuanto a los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad, se incorporan al Sistema de Planeamiento de Canarias con la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, modificada por la Ley 9/2015, de 27 de abril. Estos son instrumentos de ordenación sectorial y urbanística que complementan y, en su caso, sustituyen a las determinaciones urbanísticas vigentes, estableciendo la ordenación completa de su área de intervención, con objeto de viabilizar la renovación urbana y edificatoria. En tal sentido, pueden alterar justificadamente la trama urbana definida por el planeamiento, así como los parámetros de parcela y edificación, y el régimen de dotaciones y equipamiento, dentro del respeto a las reservas legales, y teniendo en cuenta la necesidad de aumentar la calidad del espacio turístico. La reclasificación de suelo, y las restantes determinaciones de ordenación urbanística estructural que afecten al modelo territorial municipal, exigen acuerdo municipal del ayuntamiento afectado, que debe emitirse en la fase de consultas del plan. En todo caso, la clasificación de nuevos suelos urbanizables turísticos, vinculada a operaciones de sustitución y traslado, debe estar habilitada por la normativa legal y sólo se puede efectuar dentro de una zona turística contemplada previamente como tal por el planeamiento insular. Cuando el área de intervención incluya o alcance a un conjunto histórico, el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad puede ordenar el citado espacio, en parte o en su totalidad, en cuanto sea necesario, conciliando la renovación con la conservación de los valores culturales, con informe preceptivo del cabildo insular y con sujeción a los límites sustantivos que establece la Ley 11/2019, de 25 abril, de Patrimonio Cultural de Canarias. En cualquier caso, el Plan Especial de Protección que se elabore con posterioridad, deberá incorporar las determinaciones establecidas por el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad.

Los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad tienen carácter ejecutivo, cuyos efectos legales se extienden desde la fecha de su entrada en vigor y hasta que concluya su vigencia, sin necesidad de que los instrumentos que, en su caso, alteren, hayan de tramitar la correspondiente modificación o revisión para incorporar sus determinaciones. Estos se tramitan a propuesta del ayuntamiento o ayuntamientos afectados, a iniciativa del cabildo insular correspondiente o el Gobierno de Canarias, y a solicitud de los particulares afectados. Su formulación, impulso y tramitación corresponde al departamento del Gobierno de Canarias competente en materia de ordenación del territorio de oficio o a instancias del departamento competente en materia de turismo. Acordada la iniciativa de elaboración por el Gobierno de Canarias, se remite la propuesta al ayuntamiento o ayuntamientos afectados a efectos de su conformidad. La disconformidad con la formulación de un Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad puede justificarse bien porque la urbanización o núcleo turístico radicado en su demarcación no presenta las condiciones que hacen aconsejable realizar actuaciones de renovación edificatoria y/o de regeneración y renovación urbana, o bien porque ya se encuentra en tramitación la aprobación de un instrumento de ordenación que cumpla la misma finalidad. Finalmente, se aprueban por decreto del Gobierno de Canarias.

El ejercicio de la actividad de gestión y ejecución de los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad corresponde a los ayuntamientos afectados, que podrán ejercerlo a través de cualquiera de las modalidades previstas en la legislación urbanística, mediante formas de gestión propia o en régimen de cooperación interadministrativa, o bien mediante intervención privada. Dependiendo de la entidad y complejidad de las operaciones de renovación, podrá optarse por la creación de un consorcio urbanístico, cuando exista conformidad del Gobierno de Canarias, cuya constitución será obligatoria cuando el ámbito ordenado por el plan se delimite como área de gestión integrada o de rehabilitación integral. De optarse por la creación de un consorcio, deberán quedar integradas en el mismo todas las administraciones afectadas con competencias sectoriales, urbanísticas y territoriales. El consorcio asumirá las competencias necesarias en materia de otorgamiento de autorizaciones turísticas, licencias urbanísticas y suscripción de convenios urbanísticos, en un sistema de ventanilla única, así como el resto de los cometidos que se asignan a los órganos gestores de la renovación urbana.

4. Maspalomas Costa Canaria como caso práctico de la compleja interrelación de los instrumentos del Sistema de Planeamiento de Canarias

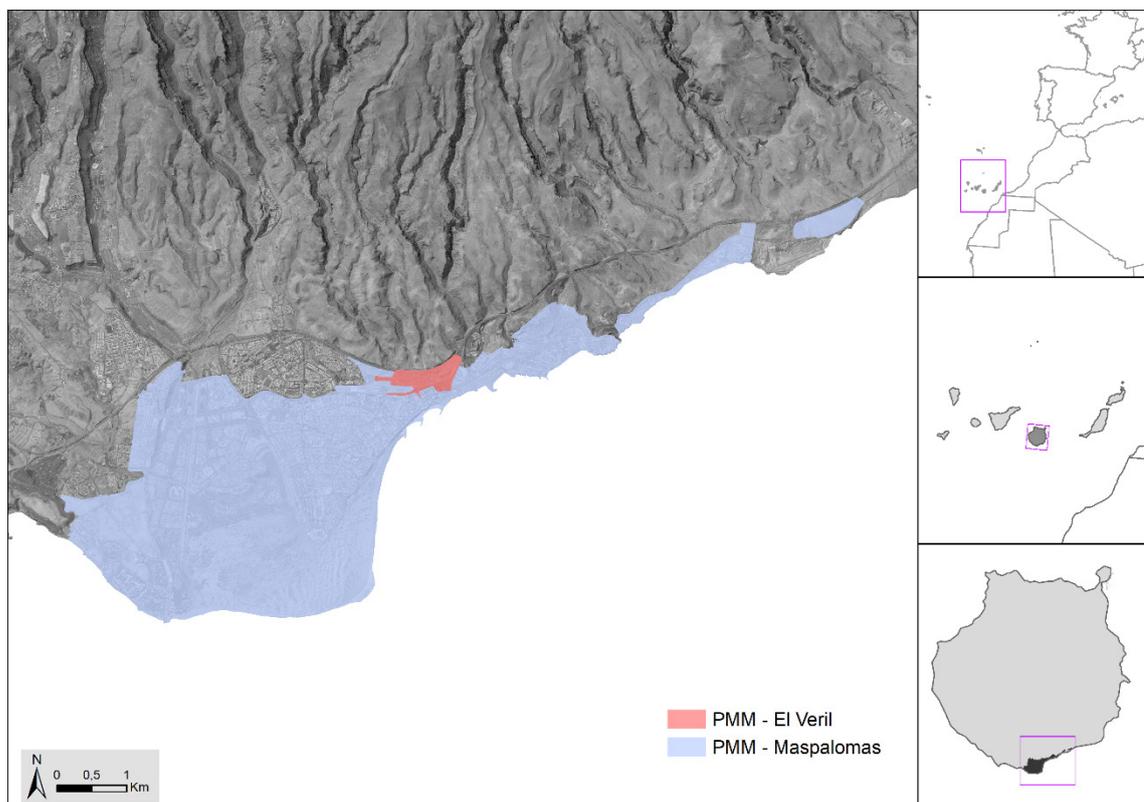
El área turística de Maspalomas Costa Canaria está situada en el litoral sur de Gran Canaria, en el municipio de San Bartolomé de Tirajana, e incluye los núcleos urbano-turísticos de San Agustín, Playa del Inglés y Maspalomas, que suman una superficie de cerca de 23 Km² y se extiende longitudinalmente a lo largo de 14 Km. En términos de plazas alojativas es la mayor área turística Gran Canaria, con algo más de 86.600, lo que supone el 67 % de la capacidad alojativa insular (ISTAC, 2019). Maspalomas Costa Canaria tiene su origen a principios de la década de 1960, cuando los propietarios del suelo plantean un concurso internacional de ideas denominado “Maspalomas Costa Canaria” (Cáceres y Pescador, 2001) y, desde entonces, y hasta principios de la década de 1980, tiene un crecimiento urbano-turístico que se caracteriza, al principio, por una etapa de euforia y, posteriormente, por otra de contención (de Miguel, 2004). A partir de entonces, como consecuencia del incremento de la actividad turística durante las siguientes décadas, tiene una creciente expansión urbana que se va extendiendo a lo largo del litoral.

Maspalomas Costa Canaria ha venido arrastrando numerosos problemas urbanísticos y medioambientales que han influido en el deterioro de su imagen como área turística, entre los que destacan: disponer de unas infraestructuras públicas y mobiliario urbano deficientes, carencia de espacios libres, una red viaria en mal estado, la obsolescencia de la planta alojativa, una deficiente oferta cultural, una baja calidad comercial en centros comerciales antiguos o los problemas derivados de la residencialización. Buena parte de estos problemas tienen su explicación en dos cuestiones fundamentales: a) el instrumento de planeamiento urbanístico que podía dar cobertura a la renovación del área turística, el Plan General de Ordenación de San Bartolomé de Tirajana, aprobado en 1996, no se encuentra adaptado ni a la legislación vigente, ni a los instrumentos de ordenación territorial. Además, el Plan General de Ordenación establece, para la mayor parte del área turística de Maspalomas Costa Canaria, la clasificación de suelo urbano con uso predominantemente turístico de alojamiento, con algunas parcelas destinadas a uso de segunda residencia que convive con el uso turístico, lo que es contrario a los criterios de contención del crecimiento de la oferta de alojamiento, y de evitar y/o reconducir la residencialización de las áreas turísticas de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, norma de carácter sectorial que completa el marco normativo de la ordenación ambiental, territorial y urbanística de Canarias; y b) aunque en su concepción, el Plan “Maspalomas Costa Canaria” de la década de

1960 presentaba un desarrollo uniforme para toda el área turística, la realidad fue que el área creció a partir de la implementación de diferentes Planes Parciales de Ordenación (San Agustín, El Oasis, Morro Besudo, Playa del Inglés, Las Burras, etc.) desarticulados entre sí, lo que fue provocando la aparición de una zona urbana carente de una estructura interior funcional y equilibrada.

Con el objetivo de reconducir esta situación se aprueba, por Decreto 90/2012, de 22 de noviembre, el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Maspalomas Costa Canaria, cuarto en aprobarse en Canarias tras los de Puerto del Carmen (Tías, Lanzarote), Costa Tegui (Tegui, Lanzarote) y Corralejo (La Oliva, Fuerteventura), conforme a lo establecido por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en aquellos momentos vigente. El plan se plantea como una solución novedosa para dar cobertura tanto a las actuaciones públicas de renovación (calles, avenidas, paseo marítimo y plazas), como a las actuaciones privadas (establecimientos alojativos y turísticos complementarios) insertasen su área de intervención.

Mapa 1. Áreas de intervención de los Planes de Modernización, Mejora e Incremento de Competitividad de Maspalomas Costa Canaria



Fuente:IGN, GRAFCAN y PMM. Elaboración propia.

No obstante, primero el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sentencia 434/2016) y, posteriormente, el Tribunal Supremo (Sentencia 1512/2018), anularon el Decreto 90/2012, de 22 de noviembre, y el propio Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad Maspalomas Costa Canaria, por incumplimiento del apartado primero del artículo 112 y el artículo 117 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, pues no se remitió a la Administración del Estado el documento de aprobación provisional para que esta emitiera el informe, de carácter preceptivo

y vinculante, que se exige previo a la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística, así como para su modificación o revisión posterior.

Mientras el plan de modernización Maspalomas Costa Canaria estaba siendo analizado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se aprueba el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de El Veril, segundo para esta área turística, que lo hace por Decreto 373/2015, de 7 de diciembre, esta vez, conforme a lo establecido por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Este segundo plan de modernización tiene el objeto de viabilizar en el ámbito de El Veril, Playa del Inglés, la realización de una actuación privada que consiste en la implantación de un equipamiento estructurante turístico, así como la implementación de diversas actuaciones públicas relacionadas a la privada. Así, este segundo plan de modernización es singular por varias cuestiones: primero, porque es el único que se aprueba por iniciativa de una entidad mercantil privada, Loro Parque S. A.; segundo, porque ordena el espacio más pequeño de todos los aprobados, una parcela propiedad de la entidad promotora de casi 180.000 m², afectada por una servidumbre de dominio público hidráulico en 121.000 m², pero concedidos para ser ocupados por la entidad promotora según concesión otorgada por el Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria con fecha 19 de febrero de 2015; y, tercero, porque no es un instrumento de ordenación que renueva lo existente, sino de construcción de obra nueva. Este plan de modernización establece dos zonas de ordenación, una de uso recreativo en donde está proyectado ubicar el equipamiento estructurante turístico, un parque temático, y otra zona de ordenación de uso complementario en donde se ubicarán aparcamientos y un establecimiento hotelero. La ordenación establecida por el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de El Veril coincide con la establecida por el Plan General de Ordenación, pues este segundo establece un uso de Parque Temático Recreativo para el área de intervención del primero. Asimismo, antes de la aprobación de este plan de modernización, se había aprobado un instrumento de ordenación territorial con la intención de fomentar y promover las operaciones de renovación y modernización de la oferta turística complementaria existente, el Plan Territorial Parcial de Estructuración y Regeneración de Playa del Inglés (PTP-08), pero fue anulado por el Tribunal Supremo (Sentencia 1891/2016), al determinarse que en el momento de su aprobación, el expediente para su tramitación y aprobación había caducado. Igualmente, antes de que se aprobase el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de El Veril, se tuvo que suspender, para su área concreta de intervención, la vigencia del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, así como modificar el trazado del tren previsto en el Plan Territorial Especial del Corredor de Transporte Público con Infraestructura Propia y Modo Guiado entre Las Palmas de Gran Canaria y Maspalomas (PTE-21), con el objeto de viabilizar la ordenación del equipamiento estructurante turístico previsto en el plan de modernización.

5. Conclusiones

El actual marco normativo de la ordenación ambiental, territorial y urbanística ha establecido innovaciones significativas para con el Sistema de Planeamiento de Canarias. En este sentido, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, nace con la intención de unificar en una única norma la cantidad de regulación en materia de ordenación ambiental, territorial y urbanística existentes en Canarias, convirtiéndose, desde su aprobación, en la norma cabecera de la ordenación del suelo. Aun dando continuidad al Sistema de Planeamiento de Canarias establecido en la Ley 9/1999 y en el Decreto Legislativo 1/2000, como estruc-

tura integradora de los diferentes instrumentos de ordenación, con un conjunto de relaciones de contenido y alcance jurídico establecido expresamente, introduce cambios significativos.

La primera innovación para destacar es la eliminación de algunos instrumentos de ordenación y la incorporación de otros al sistema de planeamiento. Así, se eliminan las Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico, dado su carácter indicativo, y también los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales, en coherencia con la revisión de los instrumentos de ordenación que intervienen sobre los suelos rústicos. Por otro lado, se incorporan otros instrumentos de ordenación que, como especifica la Ley 4/2017, permiten dar una respuesta rápida a situaciones y demandas sobrevenidas, y para evitar la inflexibilidad de la planificación, con fuerza suficiente como para desplazar, aunque con carácter excepcional, las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico: los Proyectos de Interés Insular o Autonómico, las Ordenanzas Provisionales Insulares y las Ordenanzas Provisionales Municipales. Asimismo, se incorporan los Programas de Actuación en Medio Urbano para dar respuesta a la renovación de la ciudad consolidada. La incorporación de los Proyectos de Interés Insular o Autonómico al Sistema de Planeamiento de Canarias ha sido una de las innovaciones más comentadas del actual marco normativo. Una de sus críticas está en el hecho de que el proyecto concreto se imponga al plan, desplazándolo, pues las determinaciones y condiciones de ejecución de los Proyectos de Interés Insular o Autonómico prevalecen frente al planeamiento insular y municipal. Además, estos proyectos pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, incluso, en suelos rústicos de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública de que se trate, y excepcionalmente, y para proyectos de iniciativa pública, en suelo rústico de protección agraria. Se puede decir que los Proyectos de Interés Insular o Autonómico, aun siendo un instrumento de ordenación del sistema de planeamiento, se ejecutan al margen de este (Fajardo, 2017). Además, pudiera parecer que se ha optado por un urbanismo más centrado en lo concreto de ciertas inversiones, poniendo el foco en proyectos estrellas, que no dudando de que puedan atraer inversión, con sus posibles impactos en la mejora del empleo y de la calidad de vida de los ciudadanos, pueden tener repercusiones sobre un bien escaso como es el suelo (González-Caballero, 2018).

Otra de las innovaciones destacadas del actual marco normativo para con el Sistema de Planeamiento de Canarias es la eliminación del procedimiento bifásico de aprobación de los instrumentos de ordenación, esto es, aprobación provisional por el cabildo insular o el ayuntamiento correspondiente, y aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno de Canarias, previo informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COT-MAC). Ahora, la Administración Pública competente, en régimen de autonomía, tiene la responsabilidad de formular, elaborar y aprobar los instrumentos de ordenación, y la intervención de las administraciones afectadas distintas de la competente para aprobar el instrumento de ordenación se verifica mediante la emisión de informes sobre sus competencias, quedando el control de legalidad previo en la administración promotora y el posterior al régimen de control establecido por el ordenamiento jurídico. El procedimiento monofásico de aprobación de los instrumentos de ordenación ha sido otras de las innovaciones más comentadas del nuevo marco normativo en relación con los instrumentos de ordenación, y no ha estado exento de voces críticas, bien porque este procedimiento de aprobación resta fluidez e intensidad a las relaciones entre los instrumentos en el interior del sistema de planeamiento (Fajardo, 2017) o bien porque se puede convertir en una dificultad para ayuntamientos pequeños que no cuenten con los medios técnicos y personales suficientes para acometer en exclusiva la tramitación y aprobación de sus Planes Generales de Ordenación (González-Caballero, 2018). En cualquier caso, la eliminación del procedimiento

bifásico ha tenido, como “daño colateral”, la eliminación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) como órgano de deliberación, consulta y decisión del Gobierno de Canarias en materias de ordenación ambiental, territorial y urbanística.

Precisamente, la eliminación de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) ha sido otra de las innovaciones destacadas del actual marco normativo, y la determinación más polémica en cuanto a la disposición organizativa (Santana, 2017). Aunque todavía se mantiene de manera transitoria, desaparecerá definitivamente cuando se conforme el nuevo órgano colegiado dependiente de la consejería competente en materia de ordenación del territorio del Gobierno de Canarias, según la Disposición Transitoria Vigésimosegunda de la Ley 4/2017, y cuya composición, estructura y régimen de funcionamiento se establecerá reglamentariamente. Parece ser que uno de los criterios para eliminar la facultad atribuida a la Administración autonómica para ejercer el último control de legalidad sobre el planeamiento insular y el planeamiento general ha sido evitar la politización de los instrumentos de ordenación, pues parece que estos se aprobaban o no en función del color político de quien los tramitaba (González-Caballero, 2018), por lo que el control de legalidad se convertía, realmente, en un control de oportunidad (Villar, 2019).

Otra innovación de la Ley 4/2017 para con el Sistema de Planeamiento de Canarias es la eliminación de la frontera difusa que existía en la regulación previa entre ordenación territorial y ordenación urbanística (Villar, 2019), esto es, entre los Planes Insulares de Ordenación y los Planes Generales de Ordenación. Ahora, los Planes Insulares de Ordenación tienen una función de ordenación de los recursos naturales, de zonificación de usos globales del territorio y de determinación y ordenación de infraestructuras de interés insular, eliminándose el contenido urbanístico y también el facultativo de ordenación socioeconómica para evitar la confusión y el solapamiento que se había venido produciendo con los Planes Generales de Ordenación y con la planificación de carácter sectorial. Se introduce la regla de que cada instrumento de ordenación desarrolle las determinaciones que le son atribuidas conforme a la ley, sin ir más allá de lo estrictamente necesario, declarando nulo de pleno derecho todo aquello en lo que exceda. Con todo, el Plan Insular de Ordenación puede establecer la ordenación pormenorizada cuando ordene los sistemas generales y equipamientos estructurantes, así como cuando ordene para la prevención de riesgos, quedando legitimada la ejecución de las obras cuando así se conciba, y en el caso de incompatibilidad con la clasificación y/o categorización establecida en el planeamiento general, la ordenación del Plan Insular de Ordenación desplazará las previsiones contenidas al respecto en el planeamiento general. Asimismo, los Planes Insulares de Ordenación pueden tener alcance de instrumentos de ordenación urbanística en los supuestos en los que se establezcan zonas reservadas, con carácter preferente, para la actividad y usos turísticos, áreas del territorio insular en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos, y previsiones para aquellas zonas turísticas que tengan el carácter de áreas turísticas a rehabilitar, ser zona mixta o zona insuficientemente dotadas.

También son destacables otras dos innovaciones relacionadas con los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación: a) la integración de la evaluación ambiental estratégica en los procedimientos de elaboración y aprobación, que ahora se tramitan en paralelo y de forma coordinada; y b) un cambio de criterio en cuanto a la tramitación, pues, en el anterior marco normativo, la norma general era la revisión de los instrumentos de ordenación, salvo excepciones que podían ser tramitadas como modificación. Ahora, la regla general es la modificación (que pasa a denominarse modificación menor de acuerdo con la legislación ambiental), mientras que la revisión (que se califica de modificación sustancial) queda

limitada a cuatro supuestos: la reconsideración del modelo territorial, el incremento residencial superior al 25% respecto de los dos años anteriores, la creación de nuevos sistemas generales y la reclasificación de suelos rústicos. Además, ahora todas las modificaciones pueden ser plenas o parciales, y, además, las menores pueden producirse incluso cuando se encuentre en marcha una modificación sustancial.

El caso práctico de Maspalomas Costa Canaria ha puesto de manifiesto la complejidad del Sistema de Planeamiento de Canarias, así como la relación entre el marco normativo y la realidad territorial. Se comprobó cómo el Plan General de Ordenación de San Bartolomé de Tirajana, al no estar adaptado ni a la legislación vigente, ni a los instrumentos de ordenación territorial, se estaba convirtiendo más en un obstáculo que en un instrumento urbanístico que viabilizase la renovación del área turística. Además, su crecimiento urbano-turístico, a través de la implementación de diferentes Planes Parciales de Ordenación desarticulados entre sí, fue provocando la que se convirtiera en una zona carente de una estructura interior funcional y equilibrada. Es por ello por lo que, amparándose en la legislación sectorial turística, y con el objetivo de viabilizar la renovación urbana y edificatoria, se aprueban dos Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad: el primero, Maspalomas Costa Canaria, con un área de intervención mayor y con un número considerable de actuaciones de renovación, pero anulado por el Tribunal Supremo por incumplir el procedimiento administrativo para con la legislación estatal de costas; el segundo, El Veril, de iniciativa privada, con un área de intervención mucha más pequeña, pero que ha requerido de la modificación de la ordenación territorial para su aprobación.

6. Bibliografía

- Cáceres, E., & Pescador, F. (2001). Paisaje y urbanización turística: el caso del sur de Gran Canaria. *Urban*, 6, 15-34.
- De Miguel, R. (2004). Evolución y forma urbanas en Maspalomas-Costa Canaria (1962-2001). Entre la euforia y la presunción de sostenibilidad. *Cartas Urbanas*, 9, 94-107.
- Fajardo, L. (2017). *Sistema de Planeamiento de Canarias*. San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife): Fajardo López Abogados.
- García-Barba, F. (1989). Panorama sobre la ordenación del territorio en Canarias. *Basa*, 9, 6-25.
- González-Caballero, J. (2018). El Yin y el Yang de la nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 324, 131-148.
- González-Sanfiel A. (2016). El principio de especialidad como límite a la declaración de nulidad del planeamiento. En J. Gifreu, M. Bassols, & A. Menéndez (Dir.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé i Prunés* (pp. 911-924). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ISTAC (2019). Establecimientos abiertos y plazas ofertadas por entidades y núcleos turísticos de Canarias y periodos. En *Instituto Canario de Estadística (ISTAC)*. Recuperado de http://www.gobiernodecanarias.org/istac/temas_estadisticos/sectorservicios/
- Ledesma, O. (2017). Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad (PMM). Un instrumento singular de ordenación urbanística para la renovación de las áreas turísticas de Canarias. *Planur-e. Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano*, 9, 1-8.
- Lobo, A. (2010). Los instrumentos de planeamiento. En F. Villar (Dir.), *Derecho urbanístico de Canarias* (pp. 143-186). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, Aranzadi.
- Melián, J. L. (2002). Autonomía local y planeamiento urbanístico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 288, 39-56. doi.org/10.24965/real.vi288.9128.
- Padrón, C. (2010). El hecho diferencial del urbanismo de Canarias. En J. Santana (Dir.), *10 años de la Ley de Ordenación del Territorio en Canarias* (pp. 75-136). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Pardo, M. (2005). *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Parreño, J., & Diaz, R. (2010). La ordenación territorial y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009). *Cuadernos Geográficos*, 47, 429-451.
- Santana, J. (2007). Plan y sistema de planeamiento en Canarias. Las relaciones entre planes. En L. Parejo (Dir.), *Veinte años de Derecho urbanístico canario* (pp. 93-129). Madrid: Editorial Montecorvo.
- Santana, J. (2017). Las 10 claves de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 148, 1-14.
- Simancas, M., & Ledesma, O. (2016). La planificación territorial de la política de renovación de las áreas turísticas maduras. Planes de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(2), 335-352. doi: 10.25145/j.pasos.2016.14.022
- Villar, F. (2016). La aprobación definitiva de los Planes Generales por los ayuntamientos: un cambio de paradigma. En J. Gifreu, M. Bassols, & A. Menéndez (Dir.), *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Balbé i Prunés* (pp. 825-838). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Villar, F. (2019). La nueva legislación del suelo de Canarias: razones, régimen del suelo y aplicación directa. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 158, 1-25.

Sobre el autor

OSWALDO LEDESMA GONZÁLEZ

Investigador Contratado Predoctoral “Cajasiete” del Departamento de Geografía e Historia de la Universidad de La Laguna (Tenerife, España). Licenciado en Geografía, Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local (Premio Extraordinario) y Doctorando en el Programa de Derecho, Sociedad y Turismo. Ha realizado estancias internacionales de investigación en la Universidad Autónoma de Aguascalientes (México), Universidade do Algarve (Portugal) y Universidad de Costa Rica (Costa Rica), además de estancia nacional en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Su línea de investigación se centra en el análisis de las políticas territoriales, los instrumentos de ordenación territorial y la gestión territorial.