



CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE TENERIFE (PIOT) EN LO RELATIVO A LA ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, ha introducido algunos aspectos novedosos relacionados con el incremento y la mejora de la participación ciudadana en el procedimiento de tramitación de los instrumentos de ordenación.

Estas mejoras se derivan fundamentalmente de la toma en consideración de lo dispuesto en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos y, de la articulación del procedimiento de tramitación del planeamiento con el trámite de Evaluación Ambiental Estratégica regulado en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

El derecho de participación ciudadana regulado en el artículo 6 -así como las obligaciones de las administraciones al respecto- se convierte en uno de los principios de la Ley 4/2017, cuyo ejercicio queda garantizado desde el inicio de la formulación de los instrumentos de ordenación. Así, una vez se ha adoptado el Acuerdo de inicio de un plan, siguiendo el dictado de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y en los artículos 6.3 y 102.3 de la Ley 4/2017, se ha de llevar a cabo una consulta pública a través del portal web de la administración correspondiente, en este caso el Cabildo de Tenerife, en la que se recabará la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas acerca de los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de la regulación, los objetivos que se persiguen y las posibles soluciones alternativas.

1. Los problemas que se pretenden solucionar

La demanda de recursos geológicos como insumos de la actividad constructiva y agrícola está muy ligada al ejercicio de actividades clave en la economía insular; por ello la actividad extractiva tiene un carácter estratégico en la isla, un carácter que hace que su regulación escape de la esfera local e incluso sectorial, para afectar al conjunto de la isla y a las actividades clave de la economía insular. Por otra parte, la extractiva es una actividad con una capacidad de transformación del entorno muy alta, capaz de provocar importantes impactos paisajísticos, lo que exige contar con una regulación de sus condiciones de admisibilidad que garantice su desarrollo racional y compatible con la protección del territorio.

Las premisas anteriores fueron la base sobre las que el PIOT planteó una propuesta de ordenación caracterizada por la delimitación de los llamados *ámbitos extractivos*, fuera de los cuales se prohibían las actividades extractivas (salvo ciertas excepciones). Sin embargo, el modelo de ordenación del PIOT es disconforme con el marco jurídico vigente, lo cual obliga necesariamente a su revisión. Pero, además, la experiencia de las dos últimas décadas ha demostrado que la regulación del Plan Insular ha resultado inadecuada para permitir el adecuado desarrollo de la actividad, compatibilizando los requerimientos económicos (disponibilidad de los recursos geológicos) con las exigencias de protección ambiental y ordenación territorial.

En consecuencia, con la presente Modificación se pretende resolver la regulación de la actividad extractiva, adecuándola a las exigencias del marco jurídico vigente.

2. La necesidad y oportunidad de formular la presente Modificación del PIOT

El contenido del PIOT relativo a la ordenación de las actividades extractivas debe ser modificado porque se desarrolla a partir de una premisa básica (la prohibición genérica de dichas actividades en toda la Isla salvo en los ámbitos extractivos) que es disconforme con el marco jurídico vigente. Estamos por tanto ante la obligación de modificar el PIOT, lo cual basta por sí solo para justificar la iniciativa que se plantea.

Pero, de otra parte, aunque no fuera necesaria la modificación, ésta sería conveniente toda vez que la experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto que el modelo de ordenación del PIOT ha resultado ineficaz para permitir el adecuado desarrollo de la actividad, compatibilizando los requerimientos de la

actividad económica (disponibilidad de los recursos geológicos) con las exigencias de protección ambiental y ordenación territorial. De hecho, es ya muy antigua, la preocupación de este Cabildo por revisar la ordenación territorial de la actividad extractiva.

2.1. La ordenación de las actividades extractivas en el PIOT

El Plan Insular de Ordenación de Tenerife contiene entre sus disposiciones sectoriales la ordenación de las actividades extractivas (Capítulo 5 del Título III de las Normas Urbanísticas). Dicha ordenación se basa en la delimitación de los denominados ámbitos extractivos en los que se admite el ejercicio de la actividad minera; en todo terreno fuera de un ámbito extractivo, el PIOT prohíbe la actividad minera salvo en dos supuestos excepcionales. En resumen: se optó por establecer dónde se admite el uso extractivo, quedando éste prohibido con carácter general en el resto de la Isla.

Esta opción se justificó durante los trabajos de elaboración del Plan (años noventa) tras la realización de un inventario exhaustivo de canteras (en funcionamiento y abandonadas) que puso de manifiesto el elevado número y dispersión de éstas, además de los graves impactos negativos que suponían sobre el territorio. De otra parte, se hizo una estimación de las necesidades de materiales en la Isla y se concluyó que limitando las actividades extractivas a ámbitos ya “tocados” se garantizaba cubrir suficientemente la demanda a medio y largo plazo.

2.2. Doctrina jurídica sobre la prohibición de la actividad extractiva por el planeamiento

En 2007, ante la continuidad de conflictos derivados de la prohibición de las actividades extractivas en los instrumentos de planeamiento, se introdujo un último artículo en la Ley de Minas (el 122) que establece que “cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”. Obviamente, la exigencia de motivación no aporta nada, ya que todas las determinaciones de los planes deben serlo; más bien, cabe interpretar que se incluyó este precepto con la intención de que la propia Ley dejara claro lo que ya para esas fechas era una doctrina jurisprudencial bastante asentada (y que ha seguido reforzándose desde entonces¹).

Desde muy pronto, el Tribunal Constitucional fijó la relación entre la actividad minera (cuya regulación es competencia estatal) y la protección del medio ambiente y/o la ordenación territorial y urbanística (competencias de las CCAA), estableciendo como principio fundamental la ponderación específica (en cada caso) de los intereses en conflicto. Es decir, a la hora de regular el uso minero en el territorio –y, como parte de esa regulación, establecer las condiciones de admisibilidad del mismo o su prohibición– el planificador ha de efectuar un juicio de valor que pondere la importancia para la economía de una eventual (existente o posible) explotación minera en un lugar concreto y los daños que ese uso pueda producir a los valores específicos de esos terrenos o su entorno. Precisamente por ello, un instrumento de planeamiento sólo puede prohibir las actividades extractivas en ámbitos precisos, señalando motivadamente los valores que las hacen incompatibles.

2.3. El alcance del planeamiento en la ordenación de la actividad extractiva

A la vista de lo anterior, parece claro que el planeamiento territorial (o urbanístico), para establecer la admisibilidad de las actividades extractivas en su ámbito de ordenación (en nuestro caso, la totalidad del territorio insular), debe justificar, para cada una de las unidades territoriales de ordenación homogénea, la compatibilidad o no de las actividades extractivas con los valores existentes en ese recinto territorial. En palabras del Tribunal Constitucional, ponderar en cada ámbito concreto los efectos que supondría el ejercicio de las actividades extractivas.

Este planteamiento básico, derivado directamente del marco jurídico vigente, lleva a concluir que un instrumento de ordenación que pretenda establecer las condiciones de admisibilidad de los usos mineros en el territorio ha de elaborar un mapa con los ámbitos en los que la actividad extractiva es incompatible con los valores objeto de protección presentes en los mismos (o con otros factores no estrictamente ambientales). En el resto del territorio, en los suelos en que no existen condiciones objetivas que sustenten la incompatibilidad de las actividades extractivas, éstas no pueden ser prohibidas por los planes de ordenación territorial o urbanística.

¹ Baste citar las sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982, 170/1989 y 235/2015.

2.4. La disconformidad de la ordenación de las actividades extractivas del PIOT con el marco jurídico vigente y las consecuencias de ello

Como ya se ha expuesto, el PIOT prohíbe de forma genérica las actividades extractivas al exterior de los ámbitos extractivos, lo cual no es compatible con el actual marco jurídico. En consecuencia, ha de concluirse que el artículo 3.5.2.1.1 (norma de aplicación directa) –“Sólo se admite el uso extractivo de carácter industrial dentro de los ámbitos delimitados por el PIOT. Por tanto, se prohíbe el ejercicio de actividades extractivas en cualquier punto del territorio insular no incluido en algún ámbito extractivo...”– no es conforme ni con la Ley de Minas ni con la doctrina jurisprudencial sobre estos aspectos y, además, estaría implicando una limitación no motivada del derecho de propiedad.

Que la prohibición genérica de la actividad minera establecida en PIOT, LO CUAL NO SE AJUSTA ALA ACTUAL MARCO jurídico vigente. no puede significar que en cualquier terreno de la isla quepa el ejercicio de la misma. Como es obvio, al exterior de los ámbitos extractivos hay muchos suelos cuyas características (valores ambientales u otros factores) motivan sobradamente que en ellos la actividad minera resulta incompatible; baste como ejemplo evidente que la actividad extractiva necesariamente ha de prohibirse en unos terrenos ocupados por un hábitat sometido a régimen de protección, pues permitiría supondría la destrucción de éste.

Que la prohibición genérica de la actividad minera establecida en el PIOT no sea conforme con el marco jurídico, no puede significar que en cualquier terreno de la isla quepa el ejercicio de la misma. Como es obvio, al exterior de los ámbitos extractivos hay muchos suelos cuyas características (valores ambientales u otros factores) motivan sobradamente que en ellos la actividad minera resulte incompatible; baste como ejemplo evidente que la actividad extractiva necesariamente ha de prohibirse en unos terrenos ocupados por un hábitat sometido a régimen de protección, pues permitiría supondría la destrucción de éste.

Así pues, por más que esta prohibición genérica sea disconforme con el marco jurídico, debe mantenerse transitoriamente en base al principio fundamental de precaución². Ahora bien, al mismo tiempo debe iniciarse y elaborarse con la mayor premura y rigor posibles una modificación del PIOT que incluya entre sus contenidos la delimitación de aquellos ámbitos del territorio insular en los que la actividad insular es incompatible, motivando expresamente tales incompatibilidades en cumplimiento de lo señalado en la legislación y en la jurisprudencia. Por tanto, ha de concluirse que, en tanto Administración competente, el Cabildo de Tenerife viene obligado a afrontar la modificación del PIOT en lo relativo a la ordenación de las actividades extractivas al menos para corregir la disconformidad que presenta en esta materia con el marco jurídico vigente.

3. Los objetivos que se persiguen

El objetivo básico que se persigue con esta Modificación es el que ya señalaba el artículo 3.5.1.1.6-E del PIOT: “Garantizar el racional ejercicio de estas actividades en cuanto al aprovechamiento de recursos no renovables, con los menores impactos posibles sobre el territorio y sin suponer conflictos respecto a otros usos, tanto durante las extracciones como una vez acabadas éstas”. Ahora bien, este objetivo se ha de conseguir a través de la identificación de las partes del territorio insular en las que la actividad extractiva no sea admisible, justificando expresamente estas prohibiciones en base a factores objetivos.

En cambio, el otro objetivo que citaba el PIOT (“Asegurar en el plazo de programación del Plan el autoabastecimiento insular de insumos geológicos, adecuando lo más posible la producción y la demanda, tanto en términos de volúmenes requeridos y extraídos como en términos de distribución espacial”) ya no puede mantenerse más que como criterio referencial pero no como condición para la ordenación, pues el marco jurídico vigente no admite que se regule la admisibilidad de estas actividades en función de previsiones de demanda.

Por último, ha de señalarse como objetivo secundario (o formal), la adecuación de este contenido del Plan Insular tanto al marco legal sectorial como a la nueva Ley del Suelo y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC).

² Incorporado en el ordenamiento canario a través del artículo 5 de la LSENPC.

4. Las posibles soluciones alternativas regulatorias o no regulatorias

Como ya se ha expuesto, la ordenación de la actividad extractiva contenida en el PIOT no es conforme con el marco jurídico vigente y, en consecuencia, el Cabildo, como administración competente, está obligado a revisarla para lograr su adecuación al mismo. Así pues, no cabe la alternativa de no proceder a la modificación de este contenido del PIOT.

Cabría defender, no obstante, que la modificación podría limitarse a suprimir la regulación existente (capítulo 5 del Título III de las Normas del PIOT) sin sustituirla por otra distinta. Ello, sin embargo, tampoco es procedente pues supondría poner en riesgo partes del territorio en las que las actividades extractivas supondrían efectos negativos gravísimos.

Cuestión distinta es que la modificación haya de limitar su alcance, suprimiendo del PIOT contenidos que éste tenía (y, que de hecho, ya han sido entendidos derogados por el Cabildo), como la regulación del ejercicio de las actividades mineras, sujeta a la normativa sectorial.

Por último, la LSENPC señala entre los contenidos del Plan Insular la posibilidad de delimitar *reservas mineras*, lo que obliga al menos a contemplar estos aspectos en la futura modificación.