



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 7 / 1 9 9 3

La Laguna, a 14 de diciembre de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Modificación Puntual del Plan General de Las Palmas de Gran Canaria en Lomo Blanco, Tafira (EXP. 70/1993 OU)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC) de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo, (LCCC), tiene por objeto el análisis técnico-jurídico del Proyecto o Propuesta de Orden de la Consejería de Política Territorial del referido Gobierno y formaliza la opinión de este Organismo sobre la adecuación de la misma, formal y materialmente contemplada, al Ordenamiento Jurídico que fuese de aplicación, empezando por la ordenación del Estatuto de Autonomía (EACan) a la que viniere referida esta actuación, pero velando también por el mantenimiento del debido respeto de ésta a la Constitución (CE) y al orden normativo de ella derivado y a la misma subordinado.

En este sentido, resulta de obligada atención la regulación contenida en el artículo 29.11 EACan en relación con lo dispuesto en el artículo 148.1.3 CE, así como la recogida en el Real Decreto-Legislativo 1/92, que aprueba el Texto Refundido de la legislación sobre suelo y ordenación urbana (TRLSOU), y la normativa autonómica vigente sobre esta materia o sobre cualquier otra con ella conexas.

Y, concretamente, en ausencia de legislación o aún regulación material de la CAC al respecto pese a tener competencia estatutaria directa para establecerla, sin

* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

perjuicio de que en su ejercicio se deba respetar normas estatales con incidencia en este ámbito material emanadas en virtud de otras competencias constitucionalmente reconocidas al Estado (cfr. artículo 149.1.1, 8, 13, 18, 23, 24 o 28, CE), resulta que viene a ser fundamental lo prevenido, siquiera sea desde una mera perspectiva procedimental y, además, incompleta al reducirse al singular aspecto de la competencia de actuación en este asunto, el Decreto 306/91 del Gobierno autónomo, de aprobación del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, el cual, significativamente, deroga el Decreto 16/86 asimismo emitido por el Gobierno regional, y sus siguientes modificaciones, que aprobó en su día la estructura orgánica de la Consejería en cuestión (cfr. disposición derogatoria).

II

1. Desde luego, parece incuestionable que, en este supuesto, es preceptiva la solicitud de Dictamen de este Organismo, y que, por demás, aquél tiene efecto determinante para la posible realización o no de la específica actuación proyectada sometida a la opinión del Consejo Consultivo, en cuanto que, debiendo ser favorable a lo propuesto, aquí cierta modificación de un Plan urbanístico general que afecta a determinadas zonas o espacios en él previstos, sólo cabe ordenar realizarla definitivamente cuando el Dictamen la estime jurídicamente procedente, mientras que éste obstaría a ello cuando la considerase inadecuada a la ordenación aplicable. Aunque, máxime tratándose de un Organismo de naturaleza estrictamente consultiva, con una función técnica de carácter preventivo y fin garantista, siempre en un ámbito absolutamente jurídico, es claro que este efecto "vinculante" no conlleva la obligación del órgano consultante a seguir puntualmente concretas determinaciones del consultado, o el deber de aquél de obedecer instrucciones de éste sobre el acto a producir.

Tal preceptividad y favorabilidad o "vinculatoriedad" vienen determinadas por la aplicación al caso del artículo 10.6 LCCC suponiendo este precepto, en su segundo elemento, una regla singular que matiza lo dispuesto en general en el artículo 3.2 LCCC, cuestión perfectamente clarificada con toda propiedad en el artículo 6.1 del Reglamento de este Organismo. Así, el precepto primeramente citado afirma que es preceptivo el Dictamen en una actuación de la CAC, como es la presente mediante su Ejecutivo, respecto a la que la legislación aplicable, que será el TRLSOU en defecto de norma regional en la materia como contempla el artículo 149.3 CE, requiera el

Dictamen del Consejo de Estado y, además, aquél tendrá el carácter que dicha legislación indique.

Pues bien, en relación con una actuación justamente del orden de la que aquí se propone realizar la CAC, el artículo 129 TRLSOU señala, entre otras cosas que luego se analizarán de orden formal o procedimental, que se precisa el informe favorable del Consejo de Estado o del órgano autonómico que corresponda. No obstante, ha de advertirse que este precepto tiene carácter de normativa supletoria, aplicándose en lo que proceda de no existir norma autonómica en este punto o ser ésta incompleta, pero no de normativa necesaria o básica, aplicable plenamente o con la oportuna consecuencia de su definición como base, de acuerdo todo ello con lo previsto en la disposición final única del propio TRLSOU.

Ciertamente, podría en principio cuestionarse la plena corrección constitucional de que un precepto estatal de mero carácter supletorio prevenga la obligatoria intervención de un cierto órgano autonómico en determinada actuación administrativa, pero, en todo caso, el problema carece de relevancia en cuanto que, cualquiera que fuese el carácter de esa normativa material de aplicación, la necesidad del Dictamen está contemplada en una norma autonómica. Por otra parte, tal previsión del Derecho autonómico es suficiente para afirmar la preceptividad de la solicitud del Dictamen y el carácter favorable de éste, sin necesidad de argüir una supuesta naturaleza básica del precepto estatal comentado. No sólo porque el propio legislador estatal, precisamente amparándose en títulos recogidos en los apartados 1, 8, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 CE, ha decidido que ese precepto es meramente supletorio y no básico, sino porque ni siquiera una norma básica podría ordenar imperativamente que órganos autonómicos deben intervenir sin ningún problema de orden constitucional.

Y otra cosa sería, no siendo este el caso, que por aplicación de normativa básica no recogida en el artículo 129 TRLSOU, el legislador autonómico, cuando regulase el procedimiento de realización de la actuación que nos ocupa, debiera prevenir, en garantía de los afectados o interesados, la exigencia de Dictamen preceptivo y favorable al respecto (cfr., en particular, artículos 12.1 de la Ley 12/83, del Proceso Autonómico y 149.1.18, CE).

2. También ha de quedar claro que, de acuerdo con la normativa aplicable, el órgano actualmente competente para realizar definitivamente la actuación de la que se trata es la Consejería de Política Territorial del Gobierno canario, de manera que aquella habrá de ser aprobada, como efectivamente aquí ocurre, por el Consejero correspondiente facultado para hacerlo como titular de dicho órgano.

En este sentido, bueno es reiterar que ha sido el Gobierno regional el que, mediante Decreto 306/91, ha derogado específicamente su Decreto 16/86, por el que se aprobaba el Reglamento Orgánico de la Consejería de referencia, estableciéndose expresamente en la nueva ordenación, en concreto en su artículo 5.2, que compete al Consejero la aprobación de los Planes Generales, Normas Subsidiarias y Complementarias o Programas de Actuación Urbanística de, entre otros, el Ayuntamiento de Las Palmas, particularmente interesado en este supuesto, previo Informe de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias.

Lógicamente, parece obvio que si esto es así también será competente el Consejero mencionado para aprobar la reforma, cualquiera que ésta sea, de las actuaciones originales y determinantes que él mismo ha aprobado previamente, aunque ello deba hacerse en algún caso de modo especial de preverlo así alguna norma de aplicación sobre aquél.

Por demás, el mismo TRLSOU reconoce esta circunstancia (cfr. artículos 126 y 128), mientras que el artículo 129 de aquél debe recordarse que contiene una norma de carácter supletorio, por lo que, aún siendo aplicable en la actualidad su regulación al no existir ordenación regional al respecto, no lo es en el aspecto concreto del órgano competente para actuar, pues ello está previsto precisamente en una norma autonómica. Y, por demás, tampoco cabría apuntar que pudiera contener una norma básica en este punto, puesto que el legislador estatal no lo ha determinado así y, además, no sería admisible que una base fijara sin más qué órganos autonómicos deberán actuar y cómo han de hacerlo.

III

Por último, en lo que a la procedencia jurídica de la concreta Propuesta de modificación urbanística sobre la que aquí se dictamina, ha de manifestarse que la misma se adecua a las normas del Ordenamiento Jurídico aplicables al caso, tanto formal o procedimentalmente como desde una perspectiva material o de fondo.

Así, se produce la actuación por el órgano competente y en la forma correcta, produciéndose el acto administrativo correspondiente con los trámites y requisitos jurídicamente exigibles, incluida la solicitud del presente Dictamen, correctamente realizados por demás. Por otra parte, no parece que la modificación proyectada afecte indebidamente a intereses legítimos o derechos adquiridos o derivados del Plan original a alterar y, además, su realización no resulta contradictoria o reductora del interés público procurado o facilitado con la aprobación de dicho Plan. Es mas, a mayor abundamiento cabe decir que, en sí misma, parece mejorar el beneficio general generado por esta actuación urbanístico-administrativa tanto directamente para los ciudadanos afectados por el planeamiento cuyos elementos se modifican, como indirectamente para el resto, habida cuenta que no desciende el volumen de zonas verdes y queda compensado el de espacios libres. Y ello, aún teniéndose presente que esta circunstancia ha de apreciarse necesariamente sobre la base de un concepto o entendimiento puramente formal de tales zonas y espacios, de manera que, en todo caso, han de venir definidos y garantizados como tales en el planeamiento.

Y, en fin, parecen perfectamente adecuadas al interés público en juego las razones que figuran en el expediente remitido a este Organismo como justificación inmediata de la modificación urbanística propuesta.

CONCLUSIONES

1. Es preceptiva la solicitud de Dictamen en supuestos como el presente, teniendo aquél los efectos propios de su calificación de previo y favorable.

2. La competencia para la aprobación definitiva de la actuación propuesta corresponde al Consejero de Política Territorial del Gobierno de Canarias, formalizándose mediante Orden Departamental.

3. La Orden sometida al análisis de este Organismo es adecuada formal y materialmente al Ordenamiento Jurídico aplicable al caso.