



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 0 / 1 9 9 8

La Laguna, a 3 de septiembre de 1998.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *consulta parlamentaria sobre los artículos contenidos en la solicitud de Diputados del Grupo Parlamentario Socialista Canario en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (EXP. 57/1998 CP)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Previo acuerdo de la Mesa, el Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 12 de la Ley 4/1984, de este Consejo, solicita Dictamen facultativo sobre determinados preceptos del Proyecto de Ley (PL) del Territorio, en particular, aquéllos que figuran en el escrito, obrante en el expediente, del Grupo Parlamentario Socialista; esto es, sólo se han estudiado en el presente Dictamen los arts. 2.4, 8, 9.2, 15 a 18, 27 a 47, 81 a 84, 91, 100 a 202, 206, 207, 211 a 217, 248 a 254 y disposición transitoria quinta.

Aún cuando el objeto de la consulta no es la totalidad del proyecto normativo, es necesario delimitar y concretar los título competenciales con los que cuenta la Comunidad para ejercer la potestad legislativa en las materias a las que el mismo se refiere. Fundamentalmente, la normativa proyectada versa sobre la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía, EA) y la protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en relación con el de espacios naturales protegidos (arts. 32.23 y 30.16 EA); a los que se añade régimen

---

\* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Trujillo Fernández, Reyes Reyes y Millán Hernández.

local y régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 32, aps. 4 y 6 EA); turismo (30.21 EA); procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (30.30 EA). Por su parte, el Estado ostentaría títulos competenciales concurrentes con los anteriores -sea porque se le reserva la legislación básica, sea por que posee títulos competenciales sobre el mismo espacio físico- en las siguientes materias: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (en el derecho a la propiedad previsto en el art. 149.1,1º, en relación con el 33, aps. 1 y 2, CE); legislación civil (art. 149.1, 8º CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1,13º CE); bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1,18º CE) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1,23º CE).

En el análisis de los títulos competenciales expuestos se ha partido de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 149/1998, de 2 de julio, cuyos Fundamentos ayudarán a delimitar el ámbito de disponibilidad del Legislador autonómico y, consecuentemente, el grado de adecuación constitucional del PL objeto del dictamen que se ha interesado al Consejo.

De dicha jurisprudencia constitucional resulta una realidad, por otra parte normativamente constatable: las Comunidades Autónomas con carácter general, han asumido todas las competencias con carácter exclusivo en materia de urbanismo, [art. 30.15 EAC], cuyo objeto es el hecho social o colectivo del asentamiento de la población en el espacio físico, lo que jurídicamente se traduce como 'ordenación urbanística', y en la que la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o el espacio físico constituye uno de sus elementos básicos, sin que no obstante, ello implique la atracción de cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa.

Especialmente significativo es la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE).

Desde la perspectiva de su delimitación negativa, esta igualdad de las condiciones básicas no se identifica con el derecho constitucional a la igualdad, con la 'igualdad' entre Comunidades Autónomas, ni con la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, asimismo

constitucionalmente previstas. Son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales. Tampoco se identifica con la unidad de mercado o con el derecho a la libre circulación. No puede, pues, operar como un título horizontal que pueda introducirse en cualquier materia o sector del Ordenamiento jurídico al que puedan ser reconducibles siquiera remotamente; ni puede ser entendido como un título residual; ni desconocer el régimen competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, aunque puede condicionarlo. En suma, no puede servir para regular la política autonómica sectorial correspondiente.

Positivamente, es un título competencial específico, autónomo, positivo o habilitante de carácter exclusivamente normativo, que posee rasgos específicos que lo hacen diferente de las competencias básicas. Su regulación corresponde por entero y en exclusiva al Estado, aunque la normación no puede agotar el régimen jurídico y le permite al Estado una regulación limitada a las condiciones básicas citadas, pero no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico. Su ámbito material o materia sobre la que recae esta competencia son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes constitucionales, pero no los sectores materiales en los que los mismos se insertan. Además, esta competencia sólo ampara a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce, pues el destinatario de este título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales.

Las observaciones que suscitan los preceptos sobre los que se nos solicita nuestro parecer son de diversa entidad jurídica. Así, se incluyen en el Fundamento II aquellas que pueden tener una mayor relevancia constitucional y estatutaria, recogiendo todas las restantes observaciones, de menor entidad jurídica, como se verá, aunque no irrelevantes, en el Fundamento III en el que se sigue el orden correlativo del PL.

Con carácter general, ha de adelantarse que, habida cuenta de los amplios márgenes con los que se hallan delimitadas las competencias autonómicas en las materias concernidas por el PL, éste es expresión normativa jurídicamente correcta de los títulos competenciales autonómicos en la materia. Sin perjuicio de observaciones puntuales y concretas a su articulado, muchas de las cuales reparan la técnica normativa más que el contenido del mismo de los respectivos preceptos.

## II

A continuación se relacionan los preceptos que, a juicio de este Consejo, merecen reparos jurídico-constitucionales de orden competencial que entran en conflicto con la normativa estatal.

- **Arts. 15 y 16.** Atribuyen a los PIOT tanto el carácter de PORN como de instrumento de ordenación territorial y urbanística, con lo que se anula la distinción por razón de su contenido que entre unos y otros instrumentos de planificación establece la legislación básica para determinar la superioridad de los primeros sobre los segundos, impidiéndose así la superioridad de la planificación de los recursos naturales sobre la territorial y urbanística (Cfr. Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y Fauna Silvestres, LCEN).

- **Art. 121.** Es competencia del Estado determinar qué actos deben ser inscritos en el Registro público que menciona. Bastaría una remisión general a la legislación ordenadora del mismo.

- **Art. 151.** Se incide en criterios de valoración a efectos expropiatorios de suelos que se encuentran contemplados en la Ley 6/98, por otra parte competencia exclusiva del Estado.

- **Art. 151.3.** El legislador autonómico no es competente para establecer reglas dirigidas a la valoración de los terrenos, como sucede cuando se establece una reducción del aprovechamiento a los solos efectos de expropiación. Por ello, el art. 151.3 PL de devenir norma incurriría en inconstitucionalidad por vicio de incompetencia.

## III

Como ya se ha indicado, se recoge en el presente Fundamento un amplio abanico de observaciones, su diferente entender jurídico como seguidamente puede verse, en las que se ha seguido el orden mismo del Proyecto. Se ha preferido este orden expositivo a una ordenación sistemática en favor de la entidad de las observaciones, fundamentalmente por la premura con la que se ha debido elaborar este Dictamen y por la facilidad que ello comporta para su lector, dada la prolijidad del Proyecto.

- **Art. 8.** La cooperación interadministrativa que se articula no refleja la distinta posición que, respecto de la Comunidad Autónoma, se encuentran por un lado el Estado y, por otro, las Corporaciones locales. Las relaciones interadministrativas superan el concepto de 'cooperación', pues a veces lo que existe es 'colaboración' (cuya nota definitoria es la voluntariedad) y en otras 'coordinación' (en suma, cuando el interés de ámbito superior prevalece sobre otros inferiores). De esta pluralidad relacional dan cuenta los arts. 18-19 LRJAP-PAC; 18 de la LRJAPC y 55 y ss. de la LRBRL.

- **Art. 9.**

**Apartado 2.** Debe concretarse el momento en que procedería el trámite de consulta a las Administraciones afectadas. El denominado "estado de instrucción lo más temprano posible" tiene que singularizarse por referencia a la aprobación inicial o provisional; es decir, cuando el instrumento tenga ya un grado de definición que haga posible, necesaria y útil la intervención de las demás Administraciones concurrentes. La indeterminación del concepto utilizado hace posible soluciones no uniformes en cada caso que deben eliminarse.

- **Art. 15.** Configura a los Planes insulares como "instrumentos de ordenación de los recursos naturales de la isla", lo cual, en puridad es el objeto lógico de los Planes de recursos naturales aprobados en el contexto de la legislación de protección medioambiental (art. 19 PL). De esta forma, los Planes insulares vienen a ser, simultáneamente, instrumentos de ordenación territorial e instrumentos cualificados de esa protección medioambiental y, así, sirven para describir, definir y evaluar las características físicas y biológicas de los recursos naturales [art. 16.1.a) PL], lo que debiera ser objeto de la planificación de recursos naturales. El Plan insular es, primordialmente, un instrumento de planeamiento territorial y urbano, en el que deben tener acomodo, por imposición del planeamiento de recursos naturales, las pertinentes medidas de protección medioambiental, pero no pueden confundirse ambos niveles de planeamiento y sin que se pueda perder de vista que el planeamiento urbanístico está subordinado a los instrumentos de planeamiento de recursos naturales, en el contexto de la planificación medioambiental. Y esta función subordinada es la que resulta, claramente, del apartado 2 del art. 16 PL, pero no de su apartado 1 [vid. asimismo el art. 20.6 PL]. Una cosa es que los instrumentos de

planeamiento sirvan para la consecución de los fines de protección medioambiental (el título prevalente es el de ordenación del territorio) y otra distinta es que los planes urbanísticos sustituyan a los de recursos naturales.

- **Art. 16.1.a).4 en relación con el art. 18.** Lo dispuesto en este art. sobre la delimitación de competencias entre el Gobierno y los Cabildos Insulares se ha de entender de conformidad con los arts. 15.3 y 32.11 EAC.

- **Art. 18.1.** La determinación de que los Planes Insulares de Ordenación "serán formulados por los Cabildos Insulares" implica no sólo exigencia de actividad relativa a la elaboración de los trabajos preparatorios de dichos instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, por parte de los órganos y equipos a quienes se atribuya esa función, sino, principalmente, presupone expresión de la necesidad de exteriorización de la voluntad decisoria por parte del órgano de Gobierno del Cabildo Insular competente al efecto, en orden a saber cuando se tiene por realizada dicha formulación, siempre a partir del Avance requerido y cumplimiento de las restantes formalidades exigidas, puesto que la inactividad en el cumplimiento de tal deber despliega efectos de traslación de la competencia, conforme se determine reglamentariamente, sin que en el PL estén suficientemente perfilados los condicionantes requeridos para que pueda conocerse cuando se produce tal inactividad.

- **Art. 41.2.g) párrafo 2º.** La aprobación de los Estudios de Detalle corresponde a los Ayuntamientos (art. 37.3 PL). Por tanto, no es preciso el trámite que regula este párrafo 2º, al quedar suficientemente resuelta la cuestión suscitada con la solución dada en el párrafo 1º, respecto a estos instrumentos de planeamiento.

- **Art. 45.1.** Su regla sobre vencimiento del plazo del instrumento de ordenación no se compadece con la establecida al respecto en el artículo 43.4.

- **Art. 46.1.b).** Debe armonizarse la regulación pretendida en este precepto con la contemplada en el art. 43.4 PL que indica que los instrumentos de ordenación tienen vigencia indefinida.

- **Art. 46.4.** No se establecen estas reglas más que cuando actúa la Comisión de Ordenación del Territorio, pero no en otros casos, pues elimina la garantía de los ciudadanos a sus derechos urbanísticos y medioambientales, y altera las normas al

efecto fijadas por el propio Proyecto, en artículos precedentes (artículos 29, 31, 32, 33, 35).

- **Art. 81.** Es expresivo del uso generalizado en todo el PL de los conceptos que identifican al ente (Comunidad Autónoma/Isla/Municipio) y a sus órganos de Gobierno y/o administración (Gobierno-Administración autonómica/Cabildo/Ayuntamiento).

- **Arts. 83.e) y 84.d).** La permuta de los bienes que previamente hayan sido objeto de expropiación forzosa, que deberán ser destinados al fin específico establecido en el Plan correspondiente, para obtener suelo distinto con destino a sistemas generales, alterando el uso que motive la expropiación, hace inviable el ejercicio del derecho de reversión en los términos contemplados en el art. 40 de la Ley 6/1998.

- **Art. 103.1.c).** Atribuye a los planes la posibilidad de que fijen plazos máximos de edificación de solares, plazos que, en su caso, podrán ser fijados por los Ayuntamientos (apartado 2). Lo que parece contradecirse con lo que al respecto dispone el art. 162.2 PL.

- **Art. 103.2.** Es cuestionable que se conceda la competencia para fijar un tiempo máximo de actuación a los Ayuntamientos, cuando no lo prevean los Planes, sin límite o control alguno al respecto. Tanto por exceso como por defecto.

- **Art. 117.** Regula un procedimiento complejo y simultáneo de establecimiento del sistema de ejecución y de aprobación del planeamiento que legitima tal ejecución, lo que es una excepción de la regla según la cual la ejecución lo es de plan aprobado (art. 100 PL). De la regulación proyectada resulta: A) no se hace referencia nominativa alguna a los planes definidos por el PL, pero se trata de planes que son aprobados definitivamente por los Ayuntamientos [apartado 2.a) PL]. Es decir, tienen que ser los planes a que hace referencia el art. 23.1.c) PL [cfr. arts. 30.1.b); 34; 36 y 37 PL]. Debiera explicitarse expresamente a qué clase de planes se refiere el precepto. B) Se habla de 'aprobación' de plan, pero no de 'modificación de plan anteriormente aprobado', con lo que el precepto parece referirse al supuesto de 'inexistencia' de plan. C). Se contempla el trámite de información pública [art. 117.1.b)], mas no el de audiencia a las demás Administraciones afectadas, previsto con carácter general en el art. 9.2 PL ["en todos los procedimientos (...)"]. D) En el

apartado 1 se dispone que en el supuesto previsto en el art. 116.1.b) [que se refiere a los no propietarios como promotores de la ejecución] podrán comparecer los no propietarios para formular alternativas. Si son precisamente los no propietarios los que promueven la ejecución y la misma es aceptada no se entiende el supuesto según el cual los mismos pueden comparecer para "formular alternativas a la alternativa asumida". Si acaso será para corregir o modificar su alternativa. No van a presentar alternativas a su propuesta que, por lo demás, ya ha sido asumida.

- **Art. 132.2.a) y c).** Puede decirse que en ambos casos es idéntico el presupuesto de hecho, aunque en el segundo el precepto se dirige, más que a los propietarios que no quieren aceptar la oferta o incorporarse al sistema, a los adjudicatarios de éste. Pero, además de ser cuestionable la norma según la cual esos propietarios contra su voluntad manifiesta y varias veces manifestada, deban suscribir capital de la entidad que pueda crearse, en la posibilidad 2) del precepto comentado en su letra c), sin decirse nada encima de aquellos que no se han opuesto al sistema, no se comprende como es posible que a esos propietarios opuestos que mantienen su oposición incluso con el antedicho forzamiento en la constitución de la sociedad se les aplique la letra a), que establece la expropiación para los opositores, a efectos de la determinación de las parcelas o solares edificables resultantes que proceda adjudicarles. Salvo que se trate de decir, no haciéndose bien porque en ningún caso la expropiación procede a los efectos que aquí se afirma, que aquella se hará en relación con esas parcelas o solares que al final, y aunque sea contra su voluntad, les corresponden.

- **Arts. 137 a 143.** Con carácter general, estos preceptos inciden en materia competencia del Estado, que ha tenido su adecuada expresión normativa en la Ley 6/98 y, con carácter supletorio, en la Ley de Expropiación Forzosa, LExF.

- **Art. 154.**

**Apartado a).** La obligación que se desprende para Cabildos y Ayuntamientos poco se compadece con el hecho de que de la no constitución del consorcio no se desprende consecuencia alguna, salvo que la Comunidad actúa por sustitución constituyendo un Organismo gerencial (art. 155.2 PL). La consecuencia del incumplimiento del deber que se menciona conllevaría la constitución ex lege del consorcio, al menos entre los que hayan manifestado ese interés.



Sólo se mencionan Ayuntamientos y Cabildos, pero no a la Comunidad Autónoma, que actúa a veces por sustitución de las Corporaciones locales y que tiene competencias en las materias a que se refiere el art. 153 PL. La Comunidad Autónoma sólo tiene una participación "eventual" (art. 155.1 PL) que además se fijará reglamentariamente; participación que poco se compadece con las responsabilidades autonómicas en la materia.

**Apartado c).** La afectación del porcentaje que señala pudiera afectar a la autonomía local de las Corporaciones consorciadas. La fijación de ese porcentaje u otro diferente es obligación y facultad del propio consorcio (art. 110.3 TR de Régimen Local).

- Art. 155.

**Apartado 1.** La eventual participación de Estado (al amparo, por ejemplo, de sus competencias en materia medioambiental) no procede que se fije reglamentariamente. No podemos olvidar que estamos ante ámbitos materiales e intereses que deben ser resueltos en el 'marco cooperativo' previsto en el propio PL (arts. 8 y 9 PL) y no por remisión al ámbito reglamentario autonómico, incompetente por lo demás para fijar condiciones u ordenar la participación del Estado.

**Apartado 2.** El concepto "nuevo, prudencial y definitivo plazo" es absolutamente indeterminado. O se fija expresamente o se hace una remisión al régimen de plazos del régimen administrativo común.

La constitución de un Organismo autónomo de carácter general (de la Comunidad Autónoma) se produce en caso de que los Ayuntamientos interesados no constituyan el correspondiente consorcio; Organismo que asume la "totalidad de las competencias precisas" para el cumplimiento de los objetivos en dicha área. Si en esa asunción de competencias están también las locales "por sustitución" (pues los Ayuntamientos no han constituido el consorcio) así se debería hacer constar, con señalamiento expreso del plazo en el que tales Ayuntamientos deberían constituir el Consorcio a los efectos de la puesta en marcha del mecanismo sustitutorio.

Si se está ante un Organismo autónomo de la Comunidad Autónoma, no se compadece con esa fórmula de descentralización funcional el régimen de asociación

voluntaria municipal que se dispone. Lo procedente sería la suscripción de correspondiente convenio interadministrativo. La conversión del Organismo autónomo autonómico en Consorcio local (último párrafo del apartado 2) requeriría la supresión de uno y la creación de otro en circunstancias que no se señalan en el PL.

- **Art. 156.a).** No se aprecia la razón por la que sólo cuando se apliquen los sistemas de ejecución privada las competencias municipales serán ejercidas por el Consorcio que contempla el art. 155 PL. La constitución de un área de gestión integrada responde a los fines que señala el art. 153 PL. Tales fines aconsejaría la concentración de funciones en el Organismo que se constituye ad hoc que también debería intervenir [a los efectos de no perjudicar la consecución del interés público que persigue la Ley] cuando de ejecución de sistemas públicos se trata.

- **Art. 157.2.** El justiprecio expropiatorio compensa el valor del bien que es objeto de expropiación. El mayor o menor grado de conservación o deterioro del mismo repercutirá a su vez en una mayor o menor apreciación del bien a efectos expropiatorios. No cabe que del mismo se deduzca el coste equivalente a la restauración del deterioro del espacio natural protegido, pues antes de la declaración de este espacio no había interés medioambiental definido que fuera objeto de protección. La reducción del justiprecio implica de facto una retroacción de los efectos de la declaración del espacio natural protegido. Si el uso del bien expropiado lo fue conforme a su condición, nada hay que deducir. Si no lo fue, la legislación dispone de mecanismos correctores, cuya activación corresponde a la Administración que posteriormente expropia. Sin contar con que el precio de una restauración medioambiental puede superar sobradamente el justiprecio abonado, con lo que desaparece el contenido material de la garantía expropiatoria.

- **Art. 165.6.** La "adquisición forzosa" que se contempla no es más que una 'expropiación'.

- **Art. 169.2.** Las bonificaciones fiscales que se acuerden se entienden referidas a los tributos que las Corporaciones locales pueden aprobar en el contexto de los arts. 106.2 LRBRL y 6 LHL y no a los tributos que contempla esta última Ley.

- **Art. 172.**

**Apartado 2.** Contempla la ejecución subsidiaria y la imposición de multas como medios para que el interesado cumpla con las órdenes de ejecución de obra (técnicas

previstas con carácter general en el art. 96 LRJAP-PAC). En conexión con los arts. 167, 168 y 169 PL, se dispone que 'subsidiariamente' la Administración actuante podrá declarar en situación de ejecución por sustitución el inmueble correspondiente. Sin embargo, los primeros artículos (arts. 167 y 168 PL) se refieren a obras de urbanización y sería en ese contexto donde se debería ordenar ese régimen de sustitución, en tanto que es el art. 169 el que se refiere a obras de edificación. Y este precepto ya contempla la ejecución subsidiaria como alternativa a la imposición de multas, por lo que no habría necesidad de reiterar la posibilidad de actuar la ejecución subsidiaria.

En principio, la ejecución subsidiaria y el sistema de multas no están interrelacionados, por lo que pueden ser técnicas de uso consecutivo. El importe total de las multas a imponer, que viene a coincidir con el importe de las obras a realizar, se afecta a su ejecución con lo que el régimen de multas viene a ser una suerte de ejecución subsidiaria. Si el régimen de multas no cumple con su función legal (art. 99 LRJAP-PAC), finalizado éste se pasaría a la ejecución subsidiaria, sin que el importe de las multas abonadas pueda ser considerado como un adelanto de esa ejecución subsidiaria. En suma, el régimen de multas se regula como una ejecución subsidiaria de coste anticipado.

- **Art. 177.2.** Entraña un incremento en el precio inicialmente estimado por la Administración en el expediente de determinación del justiprecio, supuesto no previsto en la legislación de expropiación forzosa.

- **Art. 178.** La aprobación del plan tiene como consecuencia la declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos [art. 43.1.d) PL], acto que inicia el expediente expropiatorio (art. 20.1 RExF), abriéndose de inmediato el expediente de fijación de justiprecio (art. 28 RExF). La LExF (art. 56) dispone que cuando hayan pasado 6 meses desde la iniciación legal del expediente de expropiación sin haberse fijado el justiprecio la Administración está obligada a abonar el interés legal del justiprecio hasta el momento en éste sea determinado. Fijado el mismo, si no se abona en 6 meses, devengará asimismo el correspondiente interés legal (arts. 48 y 57 LExF). El PL, sin embargo, permite que durante 5 años la propiedad, por efecto del plan, quede vinculada a la expropiación y el particular, transcurrido ese plazo, es el que debe advertir de la demora en la ejecución del plan;

dejar transcurrir 2 meses, debiendo reiterar ante la Administración su petición de iniciación de justiprecio; de no ser aceptada en un mes, se reiterará ante la Comisión de Valoraciones, que lo fijará. Régimen que no se atempera a la legislación de expropiación forzosa, sin que la Ley 6/98 disponga nada al respecto.

**- Art. 188.**

**Apartado 1.** Toda potestad administrativa, en cuanto pública, es de ejercicio inexcusable. Más que como mandato, que es obvio, debería configurarse como principio inspirador de la actuación de los poderes públicos, que es precisamente lo que se hace en el art. 2.4.g) PL.

**- Art. 192.2.** La notificación de un acto de tanta trascendencia como es la orden de 'suspensión de ejecución' no debiera hacerse "a cualquier persona que se encuentre en el lugar de ejecución (...) y esté relacionada con las obras", concepto jurídico el citado ['estar relacionado'] susceptible de dar lugar a inseguridad en la notificación realizada y, consecuentemente, repercutir en la defensa del interesado. La LRJAP-PAC contempla un supuesto materialmente parecido (art. 59.2) pero no homologable al presente. Existe plena identificación de promotores, propietarios y constructores como para que la notificación de tal acto sea en ellos evacuada y no, por ejemplo, en un operario que circunstancialmente esté en las obras. Y ello, porque como señala el PL a continuación, "sin solución de continuidad" se procederá al precinto de las obras.

**- Art. 198.** No cabe expropiación en este tema, salvo que lo demande la protección especial del suelo en cuestión o su calificación como espacio protegido, siempre con antelación y por el Plan adecuado.

**- Art. 202.3.** La referencia en el último párrafo, in fine, a ciertos supuestos de exclusión de responsabilidad no agota la casuística de interrupción del nexo de causalidad. La negligencia no grave no está incluida, por lo que en este caso sí habría derecho a indemnizar; tampoco se contempla la concurrencia de culpas. En fin, bastaría una remisión a la legislación de responsabilidad patrimonial.

**- Art. 206.** Con carácter general, en este artículo y siguientes se habla de "procedimientos sancionadores no disciplinarios", precisión innecesaria toda vez que una y otra potestad (la sancionadora y disciplinaria) tienen unos ámbitos perfectamente definidos; aquélla, el de la actividad material de la que es potestad

aneja; ésta, el de la función pública. Basta en este caso con la referencia al aspecto sancionador. Ello no obstante, en el apartado 4 y en el art. 207.2 se hacen sendas referencias a la potestad disciplinaria totalmente asistemáticas, pues estamos en materia sancionadora y no disciplinaria.

**Apartado 1.b).2).** La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural es, fundamentalmente, el órgano a través del que se canalizará la actividad de sanción e inspección en la materia, la asistencia a las Administraciones concurrentes y "cuantas otras competencias le asigna esta Ley o le sean expresamente atribuidas" (art. 245 PL). Este precepto dispone que a la Agencia se le podrán transferir o delegar competencias de carácter local [lo que, tratándose de un consorcio, es posible; arts. 87 LRBRL y 110 del Texto Refundido], aunque el concepto técnico a utilizar debiera ser el de 'atribuir' y no el de transferir o delegar, aunque sólo sea porque la legislación de régimen local no contempla esas técnicas de traslación competencial en relación a los consorcios, sino a las Entidades locales (art. 7 LRBRL), entre las que, en puridad, no se encuentran los consorcios (art. 3 LRBRL).

Si en un supuesto concurren infracciones "de la competencia municipal o insular y de la Agencia de Protección del Medio Urbano y natural", la competencia corresponde a ésta última. Sin embargo, los órganos competentes para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores son el Alcalde y el Director de la Agencia (apartado 1), sin perjuicio de la posibilidad de recurso ante el Cabildo o el Consejero competente por razón de la materia (apartado 2), sin que se haga referencia al Cabildo, lo que sorprende dadas sus competencias en la materia y al hecho de que la competencia sancionadora es instrumental y conexas de la competencia material. El Cabildo debe tener un ámbito (expresión de la autonomía de la que disfruta) en el que manifestar su potestad sancionadora, sin perjuicio de que sea la Agencia la que, con carácter general, tenga atribuida la potestad sancionadora en la materia. Precisamente, en el apartado 2.b), se hace referencia, en fase de recurso, a las multas impuestas por los Presidentes de los Cabildos insulares, a los que se refiere el apartado 1. Referencia que se reitera en el apartado 3.

**Apartado 2.a) y b).** En la medida que se está designando los órganos que han de resolver los recursos interpuestos en los supuestos a) y b), donde dice "Por (...)" debiera decir "ante (...)".

**Apartado 3.a).** Basta la referencia a la "legislación de la función pública". La comisión de servicios está prevista en tal legislación, por lo que la referencia se hace "en todo caso" es innecesaria.

**Apartado 3.b).** La encomienda tiene un contenido (art. 15 LRJAP-PAC, pues la legislación autonómica no ha desarrollado esta técnica, en el que no entra la instrucción de un procedimiento, estándole vedada la producción de actos (art. 15.2 LRJAP-PAC). En el contexto del PL, la competencia es de la Agencia o de los Ayuntamientos, aunque éstos pueden 'transferir o delegar' a la Agencia (consorcio del que forman parte) competencias sancionadoras. Precisamente, por esa pertenencia de los Ayuntamientos a la Agencia lo que procedería es que el Ayuntamiento atribuya al consorcio las competencias sancionadoras que se estimen oportuno. Claro que esta atribución funcional debería ser general para todos los Ayuntamientos consorciados a cuyo efecto se debería modificar sus Estatutos. Si éste no es el caso, lo que procedente es que el Ayuntamiento acuda a los mecanismos de apoyo interinstitucional previstos en la legislación de régimen local, incluido el convenio administrativo, al que se hace referencia en el precepto comentado. Es decir, si toda encomienda necesita un convenio (art. 15.4 LRJAP-PAC), se puede convenir sin necesidad de tener que encomendar.

**Apartado 4.** El expediente disciplinario a que se hace referencia está indeterminado. Sin perjuicio de que si hubiere funcionario que en efecto hubiera cometido una infracción sancionable la misma se reprimiría conforme a la legislación de función pública (a lo que hace referencia el art. 207.2 PL) el supuesto del que parte el inicio del expediente es el incumplimiento por el Ayuntamiento del requerimiento hecho por la Agencia para el restablecimiento de la realidad alterada.

**Apartado 5.** El plazo máximo para resolver a los efectos de la declaración de caducidad (6 meses) no coincide con el que se prevé en el art. 207 PL en relación con todos los procedimientos sancionadores, 9 meses (art. 207.1 PL).

- Art. 216.

**Apartado 1.** Condiciona la imposición de la sanción ("mientras") al hecho de que "no se proceda a la anulación del acto o actos administrativos que les otorguen cobertura formal", dando a entender que anulados los actos de referencia entonces sí se puede sancionar. No puede sancionarse acto alguno realizado dentro de la licencia

concedida. Si ésta fue concedida contra Derecho, debe anularse sin más, pero la actuación administrativa ilegal no puede repercutir en el ciudadano, que se ha limitado a ejecutar la licencia en sus propios términos.

**Apartado 2.** Lo dicho en el apartado anterior es lo que se dice en éste cuando el vicio de ilegalidad es imputable a instrumento de planeamiento, en cuyo caso, en efecto, "no habrá lugar a imposición de sanción alguna"; salvo que hubiera sido una actuación dolosa de los promotores la que hubiera contribuido a la anulación del plan. En este caso, se da a entender que se sancionará, pero no se dice a quién [se supone que a los promotores]; en realidad se ha descrito un tipo de infracción que debiera tener acomodo en el art. 218 PL. El uso del concepto 'contribuir' no perfila nítidamente el tipo por el que se sancionaría la conducta del promotor [responsabilidad exclusiva; participación cualificada; contribución mayoritaria etc.].

- Art. 248.

**Apartado 1.a).** Se contempla un procedimiento sustitutivo del recurso ordinario contemplado en el art. 107.2 LRJAP-PAC que, con carácter general, no merece reproche. Ahora bien, la regulación citada dispone que la aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración local "no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos" [es decir, el Pleno]. El art. 23.4.a) PL atribuye al Cabildo la aprobación definitiva de los planes territoriales especiales que desarrollen el PIOT, por lo que en este caso parece que no podría vulnerarse la posibilidad de que el Pleno del Cabildo conozca, con carácter previo, de ese recurso. El subapartado 3) remite al conocimiento de la Comisión los acuerdos adoptados conforme a lo dispuesto en el Título III, Capítulo 1, Sección segunda PL (art. 103 PL), en el que se dispone una sustitución por el Ayuntamiento de ciertas determinaciones del planeamiento. En este caso, si interviene el Pleno, se reitera la objeción anteriormente formulada.

**Apartado 1.a.5).** La referencia a la competencia para resolver las reclamaciones en materia sancionadora debiera hacerse sin perjuicio de la que el art. 206.2 PL reconoce al Presidente del Cabildo y al Consejero del Gobierno. Salvo que se quiera decir que las resoluciones de estos órganos, a su vez, son también recurribles ante la Comisión de Reclamaciones Administrativas.

**Apartado 2.** Debe suprimirse la frase: "suspenderá el plazo de impugnación en la vía jurisdiccional", en cuanto que las reclamaciones, en sentido técnico, no suspenden plazo procesal alguno, sino que constituyen un estado previo para el acceso a la jurisdicción.

**Apartado 3.b.1).** Del escrito de reclamación se dará traslado a la Administración autora del acto. La expresión "funcionario o funcionarios representantes" es técnicamente deficiente [los funcionarios actúan por la Administración, en una relación que se califica de imputación más que de representación, concepto jurídico más estricto y preciso].

**Apartado 3.b.4).** Es una transcripción del art. 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) en relación con la congruencia del fallo de la Sentencia con la demanda. Como no existe ni litigio ni debate, se debe suprimir el término "litigioso" y sustituir el de debate por el de reclamación.

## C O N C L U S I O N E S

1. Con carácter general, los preceptos del Proyecto de Ley sobre los que se ha interesado Dictamen se adecuan al parámetro constitucional estatutario de aplicación al ser, en primer lugar, expresión normativa de título competencial autonómico de carácter exclusivo y, en segundo lugar, no afectar los títulos competenciales horizontales que el Estado posee y que inciden de una manera mediata o directa en la materia objeto de regulación del mencionado Proyecto de Ley (Fundamento I).

2. No obstante, se formulan a varios de los preceptos proyectados diversas observaciones, de las que se da cuenta en los Fundamentos II y III, y en las que, por su orden, se contienen objeciones de distinto carácter.