



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 1 / 2 0 0 1

La Laguna, a 1 de junio de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación (EXP. 66/2001 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno (art. 11.1 y 10.6 de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo, en relación con el art. 22.3 de la Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado) preceptivo Dictamen respecto del Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el 28 de mayo de 2001, según resulta del preceptivo certificado del acuerdo gubernativo (art. 48 de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo) que acompaña a la solicitud de Dictamen.

2. El PD pretende la regulación de un procedimiento común para la elaboración de las Directrices de Ordenación, con el fin, según su Exposición de Motivos, de dotarlos de la homogeneidad precisa para salvaguardar las garantías de los ciudadanos y de las entidades afectadas.

Conforme con el art. 14.1.a) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TR), las Directrices de Ordenación son un instrumento de ordenación general de los recursos naturales y del territorio. Su

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez y Millán Hernández.

objeto y determinaciones se fijan en el art. 15, aunque estos aspectos precisan del posterior desarrollo reglamentario (art. 14.5 TR).

3. Conforme con la documentación remitida al Consejo Consultivo junto a la solicitud de Dictamen, se han cumplido formalmente, los requisitos que se contemplan en el art. 44 de la Ley autonómica 1/83, en relación con el procedimiento de producción de Reglamentos.

II

1. Por lo que respecta al procedimiento de elaboración y aprobación, el art. 16 TR concede la iniciativa para la elaboración de las Directrices al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanismo en los casos que el propio precepto señala o bien a la Consejería competente por razón de la materia en los restantes casos.

Conforme con el apartado segundo de este mismo precepto, también la aprobación definitiva compete al Consejo de Gobierno, previo informe de la COTMAC.

El precepto establece unas normas mínimas para el procedimiento de elaboración cuyo acuerdo de iniciación deberá, en cada caso, concretar los aspectos legales exigidos en el art. 16.1, último párrafo: fijar los órganos competentes para formular y tramitar las Directivas, así como los objetivos, plazos y criterios para su elaboración.

2. La Modificación operada en la Disposición Final primera TR por la Ley 2/2000, de 17 de julio, de Medidas Económicas en materia de Organización Administrativa y Gestión relativas al Personal y de establecimiento de Normas Tributarias, faculta al Gobierno para regular aquellas materias contenidas en el TR para las que se prevea su desarrollo reglamentario y además para dictar las normas reglamentarias en materia de planeamiento, gestión y disciplina.

La habilitación genérica contenida en esta disposición en materia de planeamiento permite considerar que el Gobierno se encuentra facultado para establecer, con carácter general, el procedimiento que ha de seguirse para la elaboración y aprobación de las Directrices de Ordenación.

3. Partiendo de esta habilitación legal que otorga cobertura al presente PD, hay que advertir no obstante que la previsión del artículo 14.5 TR exige que para la elaboración y aprobación de las Directrices se haya aprobado previamente el Reglamento al que en el mismo se hace referencia, por lo que, dada la previsión legal, no es suficiente la regulación del procedimiento para la posterior elaboración de las Directrices.

4. Desde el punto de vista de su contenido, las normas del PD coinciden parcialmente con lo previsto en la Disposición Quinta del Decreto 4/2001, de 12 de enero, de formulación de las directrices de Ordenación General del Turismo en Canarias. Concretamente sus apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 7 son idénticos a los arts. del PD 3.2, 3 y 4, 4, 5.1 y 2, 6, 7 y 8 respectivamente, con la única diferencia de la no identificación de los Consejeros competentes. Además, el art. 3.1 del PD formula un criterio sobre la competencia para la redacción del Proyecto de Directrices diferentes al contemplado en el apartado Primero de la indicada Disposición Quinta.

La existencia del Decreto 4/2001, aunque suspendida su vigencia por Auto de 25 de mayo de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, supone la existencia simultánea de regulación normativa de una misma materia, por lo que debería declararse expresamente derogada la Disposición Quinta en todos los apartados en una Disposición complementaria del PD, por razones de seguridad jurídica.

III

Como observaciones puntuales al articulado se formulan las siguientes:

- Art. 2.2.

Este precepto remite a la legislación aplicable la determinación del contenido mínimo del acuerdo de iniciación. La legislación aplicable a la que se refiere es el art. 16.1, párrafo último, TR, a tenor del cual aquel debe determinar, en cada caso, los órganos que deben formular y tramitar las Directrices y fijar los objetivos, plazos y criterios para su elaboración, teniendo en cuenta que nada impide que el Gobierno, a la vista de los objetivos concretos de las directrices cuya elaboración se pretenda, pueda fijar órganos o plazos distintos a los previstos, con carácter general, en el presente PD.

- Arts. 3.2, 3.3 y art. 4.

Los apartados del art. 3 otorgan, respectivamente, un trámite de participación ciudadana y de consultas a las Administraciones públicas afectadas cuando los trabajos de redacción del proyecto de Directrices hayan alcanzado un grado suficiente de concreción.

Por su parte, el art. 4 establece un trámite de aprobación inicial por el Gobierno.

Con esta regulación el PD está estableciendo un procedimiento similar al de aprobación de otros instrumentos de ordenación previstos en la ley, como es el caso de los Planes Insulares (art. 20.2 TR). Sin embargo, a la vista de la regulación contenida en el art. 16 TR, que sólo exige la adopción del acuerdo de iniciación y la aprobación definitiva, estos trámites previos no son exigibles legalmente, si bien no existe obstáculo legal para que el Reglamento los establezca si así se considera oportuno.

- Art. 5.

Este precepto se ajusta a las previsiones de los arts 8 y 11.2 TR. No obstante, debe tenerse en cuenta que conforme al art. 3.1 PD, la redacción de las Directrices corresponde al Consejero competente por razón de la materia cuando afecten únicamente a su Departamento o bien al competente en materia de ordenación del territorio en los demás casos, por lo que el sometimiento del proyecto a información pública (art. 5.1) y al trámite de consultas (art. 5.2) deberá corresponder igualmente a aquel que se encuentre tramitándolo y no necesariamente al último citado.

- Art. 6.

Este precepto adolece de una marcada imprecisión, en primer lugar porque no concreta qué informes han de ser recabados y además porque tampoco fija el momento procedimental en que hayan de ser solicitados, sin que pueda considerarse suficiente la mera referencia a la fase de instrucción, aclarando en particular si deben o no constar con anterioridad a la aprobación inicial del proyecto.

- Arts. 7 y 8.

La introducción de modificaciones en el proyecto a la vista de las alegaciones presentadas no debería atribuirse a la Consejería que ha tramitado el procedimiento, sino al Gobierno, órgano que lo ha aprobado inicialmente. La Consejería únicamente podrá elevar al mismo la propuesta de modificación que estime pertinente.

Además, del tenor literal de este artículo, así como del artículo 8 ("El proyecto modificado...") parece deducirse la obligatoriedad de introducir modificaciones derivadas de aquellas alegaciones. Sin embargo, del cumplimiento de estos trámites no se genera una obligación para la Administración, sino que queda a su criterio realizar o no las modificaciones que considere pertinentes.

En este sentido y con relación al trámite de consultas a las Administraciones públicas afectadas, el art. 11.6 TR permite la continuación del procedimiento, aunque no se hayan superado las discrepancias manifestadas durante el mismo, si bien la Administración actuante habrá de adoptar y notificar la resolución justificativa de los motivos que han impedido alcanzar, a su juicio, una definición acordada del interés público.

C O N C L U S I Ó N

A reserva de las observaciones formuladas, con carácter general, en el Fundamento II y al articulado en el Fundamento III de este Dictamen, el PD que se dictamina se ajusta al parámetro de legalidad de aplicación.