



Consejo Consultivo de Canarias

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

La Laguna, a 5 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 la elaboración de las Directrices de Ordenación (EXP. 67/2001 PD)\**.

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

### I

1. Se solicita 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) Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación.

El Dictamen se recaba, con carácter excepcional y por razones de urgencia, directamente por el Presidente del Gobierno sin requerir la toma en consideración previa del Gobierno, al amparo del art. 5 de la Ley 2/2000, de 17 de julio, que modifica el inciso segundo del apartado 1 del art. 11 de la Ley 4/1984, de 6 de julio.

El Sr. Presidente del Gobierno en su escrito de solicitud de Dictamen afirma que el PD de referencia es el mismo que aquél para el que se solicitó el Dictamen con fecha 29 de mayo de 2001, al que se le incorporan las modificaciones introducidas para adaptarlo a las observaciones realizadas por este Organismo en el Dictamen 71/2001. Ello se ha concretado, principalmente, en la adición de cuatro artículos: sobre el objeto, art. 2; ámbito, art. 3; determinación, art. 4; y documentación, art. 5 de este instrumento de ordenación.

---

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

Al mismo tiempo se modifican los ordinales de los preceptos anteriormente dictaminados, que en el nuevo PD pasan a ser los arts. 6 a 13, incorporándose a los arts. 6 y 8 nuevos apartados.

2. El contenido de la nueva norma proyectada cuya aprobación se pretende es, por tanto, más amplia que el de la anterior, pues ya no sólo regula los aspectos propiamente procedimentales, sino también, el objeto, determinaciones y contenido documental teniendo en cuenta la previsión de los arts. 14.5 y 15 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).

3. Se han cumplido formalmente los requisitos que se exigen en el art. 44 de la Ley Autonómica 1/1983, de 14 de abril, en relación con el procedimiento de elaboración de Reglamentos.

## II

1. En armonía con lo expresado en el Fundamento I el objeto del Dictamen, se circunscribe a analizar la adecuación jurídica de las previsiones contenidas en los nuevos artículos, e incorporaciones dándose por reproducido el contenido del Dictamen 71/2001, en cuanto a aquellas consideraciones que no han sido asumidas en el nuevo proyecto de Decreto.

2. Se reitera que la existencia del Decreto 4/2001, de 12 de enero, aunque suspendida su vigencia por Auto de 25 de mayo de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con la aprobación del Proyecto de Reglamento proyectado, supondrá una regulación simultánea de una misma materia, por lo que debería derogarse la regulación anterior, coincidente con la actual, mediante la incorporación en el PD de una Disposición derogatoria complementaria, en aras a la seguridad jurídica.

3. Para la aprobación de este decreto, el Gobierno cuenta con la habilitación específica del art. 14.5 TRLOTENC y genérica de su Disposición Final en la redacción dada por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 2/2000, de 17 de julio.

4. Como observaciones puntuales al texto del PD cabe efectuar las siguientes:

**- Exposición de motivos.**

La Exposición de Motivos, cuya redacción se ha mantenido sin modificación alguna, se ha de acomodar al nuevo contenido del texto reglamentario, por razones de coherencia de la norma y dada la importancia y trascendencia de los arts. 14.5 y 15 deberían recogerse así mismo en la titulación del Decreto.

**- Art. 1.**

Se omite expresar en el art. 1 que la finalidad del PD es, principalmente, el desarrollo de las Directrices de Ordenación previstas en la legislación en materia de Ordenación del Territorio, además de la elaboración de éstas.

**- Art. 2.**

2.1. El objeto de las Directrices no lo constituye el desarrollo de las competencias del Gobierno de Canarias, sino la delimitación del instrumento de ordenación de los recursos naturales y del territorio, por parte del Gobierno de Canarias en el ejercicio de sus competencias.

2.2. El art. 2 del PD con el término "objeto" delimita el ámbito específico de la ordenación general de los recursos materiales y el territorio, a través de las Directrices de Ordenación.

Del análisis del art. 2 del PD en relación con el art. 15 del DL 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, se comprueba que el PD, en este artículo, reitera literalmente el apartado 2, incisos a, b, c y d y casi literalmente la letra e) del citado apartado y precepto legal.

2.3. Se prescinde, por ello, del casuismo de desarrollar la ley en que se apoya el PD, debiéndose tener en consideración, también lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima, del citado DL 1/2000, al establecer la aplicación supletoria en tanto no contradiga lo dispuesto en el TR de los Reglamentos estatales de Planeamiento y de Gestión urbanística, en tanto se desarrollan las disposiciones reglamentarias autonómicas, en materia de planeamiento y gestión; teniéndose en cuenta además que la ordenación del territorio es una competencia autonómica y mediante normas autonómicas debe lograrse la visión integradora, coordinada y global del espacio, atendiendo a las características propias del territorio de Canarias.

El deber de observancia de la ley por la norma reglamentaria, como consecuencia de la subordinación jerárquica de ésta a aquélla, no supone que el Reglamento haya de reiterar literalmente la Ley, sino que debe desarrollarla, es decir, detallar su contenido como instrumento de adaptación y de mayor flexibilidad del conjunto normativo.

La reiteración literal de la ley en el Reglamento supone la ausencia de aportación del reglamento y la negación del carácter complementario e instrumental de esta modalidad reglamentaria, razón de su operatividad y existencia.

2.4. Tal omisión de desarrollo supone la necesidad de mantener la existencia, en este extremo, del apartado tercero del Decreto 4/2001, de 12 de enero, por su más amplio desarrollo de la Ley, con los efectos no deseados de una doble regulación con incidencia en una misma materia, con ausencia de pronunciamiento expreso de este Consejo sobre el citado Decreto.

**- Art. 4.3.**

Procede reproducir, en relación con este precepto, la observación realizada al art. 2, en el sentido de que se incumple el mandato de desarrollar las previsiones legales por medio del Reglamento, pues también este art. 4.3 se limita a reproducir el art. 15.4 TR, con excepción del último inciso de su apartado a), sobre el que, no obstante, no se realiza reparo alguno, pues se fundamenta en la propia obligatoriedad de las normas de aplicación directa del art. 15.4.a) TR.

**- Art. 8.**

Según el art. 14.6 LOTEN con el fin de estudiar la formación o modificación de un instrumento de ordenación se puede suspender los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del mismo o inferior rango de ámbito igual o inferior, y el otorgamiento de licencias. Esta decisión debe ser publicada. Luego, una vez que se haya progresado en la elaboración del instrumento al punto de alcanzar suficiente concreción, es aprobado inicialmente. Esta aprobación inicial determina por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas zonas afectadas por nuevas determinaciones modificadoras de su régimen urbanístico. De ahí la necesidad de que el acuerdo de aprobación inicial señale estas zonas y sea publicado. Este efecto *ad extra* determina la necesidad de que el acuerdo de aprobación inicial

sea publicado. Por ello el art. 8 PR debe precisar la obligación de esa publicación en el BOC.

## C O N C L U S I Ó N

El PD analizado se adecua a Derecho. No obstante, al texto articulado se le formulan las observaciones que se explicitan en el Fundamento II del Dictamen.