



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 110/2006

(Pleno)

La Laguna, a 26 de abril de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (EXP. 149/2006 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

Acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 11 de abril de 2006.

2. El objeto del Dictamen lo constituye, en primer lugar, el propio Proyecto de Decreto, y esencialmente, en segundo término, la proyectada norma reglamentaria, que constituye desarrollo parcial del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TR-LOTEN), en cumplimiento de lo previsto en su disposición final primera, modificada por la Ley 2/2000, de 17 de julio, de Medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, que confiere al Gobierno doble mandato, para regular las materias contenidas en

---

\* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

dicho Texto Refundido para las que se prevea su desarrollo reglamentario y para dictar las normas reglamentarias necesarias en materia de planeamiento, gestión y disciplina.

El Proyecto de Decreto tiene por tanto carácter ejecutivo, estando plenamente acomodado al modelo perfilado por la Jurisprudencia y la Doctrina (SSTS de 22 de abril de 1974, 22 de enero de 2000, 24 de julio de 2003 y 10 de diciembre de 2003, entre otras), como normas que aparecen “directa y concretamente ligadas a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento”. Desde dicha perspectiva, el Dictamen a emitir es preceptivo, conforme a lo prevenido en el art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, que señala que el Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas.

## II

Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, se han emitido los preceptivos informes de acierto y oportunidad (art. 44 de la Ley autonómica 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de impacto por razón de género (art. 24.1.b) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación con la disposición final primera de la citada Ley 1/1983), y de legalidad [arts. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias], emitidos por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, así como el del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], de la Inspección General de Servicios [art. 56.e) del Decreto 40/2004, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia y Justicia] y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero, del Gobierno, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Consta, igualmente, la Memoria económica [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997], el informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial,

emitido conforme a lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, y el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería Economía y Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

Finalmente, se ha otorgado trámite de audiencia a las Consejerías del Gobierno de Canarias afectadas por la norma propuesta, a los Cabildos Insulares, Ayuntamientos, la Demarcación de Costas en Canarias, la Federación Canaria de Municipios, la Confederación Canaria de Empresarios, la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife y los Colegios Oficiales de Abogados, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Arquitectos y a la Asociación de empresarios de la construcción de Las Palmas.

El Proyecto de Reglamento fue sometido igualmente a información pública por un período de dos meses, mediante la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de Canarias y en un diario de cada una de las Provincias canarias.

Durante el periodo concedido al efecto, se presentaron diversas alegaciones, de acuerdo con el certificado emitido sobre la cumplimentación de ambos trámites. Estas alegaciones no se han incorporado al expediente remitido a este Consejo, si bien han sido esquemáticamente reproducidas en los informes técnicos que dan respuesta a las mismas.

### III

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, y urbanismo (30.15 del Estatuto, EAC), espacios naturales protegidos (30.16 EAC) y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la propia organización (30.30 EAC). Con base en tales títulos estatutarios, el Legislador canario ha aprobado las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, refundidas por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. Esta Ley, en efecto, no sólo contiene preceptos de carácter sustantivo sobre la ordenación territorial, los recursos naturales y el urbanismo, sino también normas de carácter adjetivo que regulan o remiten a desarrollo reglamentario el procedimiento para la tramitación, aprobación, modificación, revisión o suspensión de los planes de ordenación. A analizar los

fundamentos constitucionales y estatutarios de tales competencias de la Comunidad Autónoma ha dedicado este Consejo Consultivo varios de sus Dictámenes, a los que en el presente nos remitimos. Así, en relación con la competencia de ordenación del territorio, recursos naturales y urbanismo, y citando sólo los más recientes, resulta de aplicación a este Proyecto de Decreto la doctrina de los Dictámenes 33/2000, de 25 de abril, 36/2003, de 17 de marzo, y 72/2004, de 12 de mayo; y en relación con la de reglamentación y ordenación de los procedimientos derivados de las mencionadas materias, el Dictamen 43/2003, de 2 de abril.

Precisamente, fundándose en tales títulos, el Gobierno de Canarias se propone ahora ejercer la potestad reglamentaria a través de este Proyecto de Reglamento, en desarrollo parcial del citado TR-LOTEN, para regular los procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento. El mandato legal de desarrollo reglamentario (disposición final primera del Decreto Legislativo 1/2000) se refiere a cuantas materias de las contenidas en el Texto Refundido deban ser según él desarrolladas, y en particular las relativas a planeamiento, gestión y disciplina. Regulada la gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, ahora se propone el Gobierno dar cumplimiento a aquel mandato legal en lo relativo a los procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias.

Debe, ante todo, señalarse que la ordenación de los procedimientos, objeto del Proyecto de Reglamento, es sólo una de las tres submaterias que integran la de planeamiento. En diversos artículos del TR-LOTEN (14.5, 31.3, 21.9, 23.4 ó 28.2) se distingue, dentro de la regulación reglamentaria de los diversos planes que integran el sistema de planeamiento (9.2. TR-LOTEN), la dirigida a enumerar los contenidos sustantivos mínimos de los mismos, la que describe su contenido documental exigible, y la que ordena los procedimientos para su tramitación y aprobación. Todo ello integra el concepto más amplio de regulación reglamentaria del planeamiento; pero el presente Proyecto de Reglamento sólo a la ordenación de los procedimientos se refiere. El propio Proyecto de Decreto (disposiciones transitorias quinta y sexta) menciona los futuros Reglamentos que regularán la integridad documental de los instrumentos de ordenación, para hacer excepción con los Proyectos de Actuación Territorial y con las Calificaciones Territoriales, para los cuáles sí señala su contenido documental; la razón de tal excepción se encuentra en que, al ser figuras nuevas no previstas en el Reglamento estatal de Planeamiento, aprobado por R.D. 2159/1987, de 28 de junio, que seguirá aplicándose en Canarias todavía después de aprobado el presente Proyecto de Decreto, en lo relativo a documentación y contenido de los

demás instrumentos de ordenación, resulta necesario conocer desde ahora qué documentos se integrarán en cada uno de aquéllos.

2. El Proyecto de Reglamento desarrolla determinados preceptos del TR-LOTEN que regulan singularmente el procedimiento de aprobación de las distintas figuras de instrumentos de ordenación que integran el sistema de planeamiento. Así, para las Directrices de Ordenación el art. 16, para los Planes Insulares de Ordenación el 20, para los Planes Territoriales y las Normas y Planes de Espacios Naturales Protegidos el 24, para los Proyectos de Actuación Territorial el 26.1.a), para las Calificaciones Territoriales el 27.2, para los Planes Generales de Ordenación el 32.3, para los Planes Parciales de Ordenación el art. 35.3, para los Planes Especiales de Ordenación el 37.5, para los Estudios de Detalle el 38.3 y para las Ordenanzas el art. 40.4 del referido TR-LOTEN.

Además, el Proyecto de Decreto que se dictamina aporta desarrollo reglamentario a otros artículos del tan mencionado TR-LOTEN reguladores del régimen común de tramitación (art. 42), aprobación (art. 43), revisión y modificación (arts. 45-46) o suspensión (art. 47) de todas las figuras de planeamiento.

3. El Proyecto de Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento se estructura en tres Títulos, que regulan las siguientes materias: El Título Preliminar (arts. 1 a 10) establece unos principios comunes a todo el sistema; el Título Primero (arts. 11 a 56) regula la tramitación de los instrumentos de ordenación y el Título Segundo (arts. 57 a 85) regula las determinaciones específicas de cada instrumento de planeamiento.

De acuerdo con lo señalado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto, la normativa común establecida en el Título Preliminar tiene por objeto recordar y resaltar los criterios de eficiencia y celeridad procedimental, los deberes de cooperación interadministrativa y lealtad institucional y los derechos de información y participación ciudadana, que, especialmente, deben estar presentes en esta materia.

El Título Primero del Proyecto de Reglamento regula los trámites comunes a la totalidad de los instrumentos que conforman el sistema de planeamiento, incorporando sobre el procedimiento tradicionalmente aplicado hasta ahora en virtud de la legislación urbanística estatal todas aquellas precisiones y mejoras que la práctica administrativa habitual ha ido definiendo como más adecuadas y eficaces para la consecución de los objetivos generales perseguidos, así como distintos

criterios y determinaciones que se han consolidado a través de una abundante doctrina jurisprudencial.

Finalmente, el Título Segundo del Proyecto de Reglamento regula las determinaciones específicas de cada instrumento de planeamiento y completa las normas de procedimiento, incidiendo fundamentalmente en la determinación de plazos y en las competencias de formulación, tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos, articulando, en concreto, los supuestos de subrogación por inactividad de la Administración obligada a impulsar la planificación en cada caso.

## **IV**

### **Observaciones al Proyecto de Decreto.**

El Proyecto de Decreto contiene un único artículo en cuya virtud se aprueba el Reglamento que figura en el Anexo, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

#### **Disposición transitoria segunda.**

Esta disposición contiene un régimen transitorio referido al cómputo inicial del plazo máximo de tramitación, a los solos efectos de la caducidad de los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Reglamento atendiendo a la fecha de entrada en vigor del mismo.

El inicio del cómputo de este plazo en los términos previstos supone la aplicación retroactiva del Reglamento a procedimientos que aún continúan tramitándose, por lo que se trata de una retroactividad excluida de aquélla por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, por lo que no plantea reparos de legalidad, en tanto que efectivamente sea así. Distinta sería nuestra consideración si la retroactividad prevista en esta disposición se proyectara, asimismo, sobre un plano sustancial.

#### **Disposición transitoria cuarta.**

Se incluye en esta disposición una regulación transitoria del régimen de evaluación de los efectos sobre el medio ambiente de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias. La transitoriedad se extenderá hasta que "se regule específicamente" la materia, "en aplicación de la Directiva 2001/42 CE". No obstante, la incorporación al Ordenamiento jurídico español de tal norma comunitaria no corresponde en exclusiva a la Comunidad autónoma de Canarias, que ostenta sobre la materia de protección del medio ambiente competencias de

desarrollo legislativo y ejecución (32.12 EAC), correspondiendo al Estado la competencia exclusiva para aprobar la legislación básica que incorpore la Directiva (149.1.23ª CE).

Las Cortes Generales acaban de aprobar con carácter definitivo la Ley sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados nº 38-12, de 21 de abril de 2006), de carácter básico (disposición final tercera); tal Ley, por tanto, sólo está pendiente para entrar en vigor de su publicación en el BOE. Existe, pues, certeza de su existencia y de su contenido, que responde a la incorporación al Ordenamiento jurídico español de la Directiva de referencia. Debe, ante tal circunstancia, concluirse que la disposición transitoria cuarta del Proyecto de Reglamento resultará aplicable en tanto no contradiga el contenido de la nueva Ley, y hasta tanto no se apruebe la normativa canaria específica que la desarrolle. Aplicable desde entonces en Canarias la nueva Ley, y atendiendo especialmente a su art. 7, que regula el procedimiento de evaluación, se comprueba que el procedimiento ordenado por la comentada disposición transitoria cuarta del Proyecto de Reglamento no integra todos los trámites y contenidos requeridos por la Ley, a la que habrá de ajustarse.

#### **Disposiciones transitorias quinta y sexta.**

Estas disposiciones, relativas a la documentación que han de acompañar a las solicitudes, respectivamente, de los Proyectos de Actuación Territorial y de Calificación Territorial, encuentran justificación, como se indica más arriba, en el hecho de que el Reglamento de procedimientos que se pretende aprobar no contempla los aspectos relativos a la documentación que ha de acompañar a cada uno de los instrumentos de ordenación, ya que será objeto de otro Reglamento. No obstante, se señala, se establece el régimen transitorio previsto en estas disposiciones al carecer el Reglamento estatal supletorio de figuras afines.

Esta regulación transitoria no presenta reparos de legalidad, si bien se entiende que por razones de seguridad jurídica se debería aclarar que los restantes instrumentos de ordenación seguirán rigiéndose por el Reglamento estatal en este concreto aspecto de la documentación hasta tanto se apruebe el correspondiente Reglamento autonómico. Es cierto que la disposición transitoria décima del Texto Refundido declara con carácter general esta aplicación supletoria del Reglamento de Planeamiento estatal, pero dado que el que ahora pretende aprobarse sólo supondrá

una sustitución parcial de aquél, las antedichas razones de seguridad jurídica imponen una solución en este sentido.

## V

### **Observaciones al Proyecto de Reglamento.**

#### **Art. 2.**

La redacción del número 3 de este artículo es confusa, por lo que procede aclararla. Por otra parte, en el apartado 4 de este art. 2 debe señalarse que la "precisión expresa distinta" se contiene en el propio Reglamento.

#### **Art. 8.**

Muchas de las actuaciones de particulares incluidas en los procedimientos que regula este Proyecto de Reglamento se sustancian ante la Administración municipal. En la mayoría de los Ayuntamientos sus oficinas permanecen cerradas los sábados, lo que de hecho ha constituido un foco de conflictividad al resultar imposible para los particulares utilizar este día dentro de un plazo procedimental, para consultar documentación, solicitar información o verificar algún dato. Por ello, siguiendo precedentes ya establecidos por otra normativa canaria, y para evitar el acortamiento de hecho de tales plazos y la subsiguiente minoración de los derechos de particulares, podría establecerse que los sábados no computaran en el cálculo de los mismos cuando se refirieran a actuaciones ante la Administración municipal.

#### **Art. 16.**

La suspensión del otorgamiento de licencias que este precepto denomina automática tiene cobertura legal en el art. 14.6, párrafo segundo, TR-LOTEN, en virtud del cual el acuerdo de aprobación inicial determina por sí solo la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

El apartado 1 del art. 16 PR condiciona la efectividad de la suspensión al momento de la publicación del acuerdo de aprobación inicial, lo que no presenta reparos (art. 57.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC). Sin embargo, el apartado segundo supedita la eficacia, en aquellos casos en que el Ayuntamiento afectado no sea la Administración actuante, a la comunicación al



mismo del acuerdo, en el que habrá de indicarse la fecha y boletín de publicación. Con ello este precepto demora la eficacia de la suspensión más allá de la publicación del acuerdo, lo que resulta contradictorio con la previsión general contenida en el apartado 1 de este art. 16 y en el apartado 2 del art. 17, que computa el plazo de suspensión a partir del día siguiente al anuncio de publicación.

**Art. 17.5.**

No se encuentra precepto legal alguno en el Ordenamiento jurídico canario en que apoyar esta limitación reglamentaria. Si acudimos, como derecho supletorio, al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por R.D. 1346/1976, de 9 de abril, (art. 27.2), existe base para esta limitación, pero el plazo sería de cinco años, y no de tres.

**Art. 29.10.**

El inciso final de este precepto resulta reiterativo con su inicio.

**Art. 37.**

El propio encabezamiento de este precepto anuncia la existencia, junto al de legalidad, de un análisis de oportunidad del instrumento de ordenación sujeto a aprobación definitiva, por el órgano competente para tal aprobación. Tal intervención de control de oportunidad no figura incluida en el art. 43.2 TR-LOTEN, ni en ningún otro del Ordenamiento jurídico aplicable. Las objeciones de oportunidad podrían constituirse en base para rechazar la aprobación definitiva (art. 43 en relación con el art. 39 PR), o para acordar la aprobación con publicación condicionada, de resultar subsanables tales objeciones (40 PR). La cuestión no tiene consecuencias de consideración cuando el órgano que aprueba definitivamente pertenece a la misma Administración que tramitó y aprobó inicial y provisionalmente el concreto instrumento de ordenación; pero sí cuando se trata de Administración distinta (procedimiento llamado bifásico).

Cuando la Administración que formula y tramita un Plan Territorial es la autonómica, y corresponde al Cabildo Insular la aprobación definitiva [art. 24.4.a) TR-LOTEN], resulta de todo punto inaceptable que éste pueda formular objeciones de oportunidad a la propuesta de plan sometido a su consideración y aprobación. Tampoco si es la Administración del Estado la proponente. Pero ni siquiera en el supuesto de ser una Administración local la que tramitó y aprobó inicial y

provisionalmente el plan podrá basarse la aprobación definitiva en un control de oportunidad; el art. 8.2 de la Carta Europea de la Autonomía local sólo permite controles de oportunidad sobre competencias delegadas.

Pudiera entenderse que el analizado apartado 2 de este artículo, al mencionar la posibilidad de un análisis de oportunidad, sólo se refiere a la verificación de la compatibilidad de los contenidos del plan en tramitación con las “políticas de ámbito supralocal” (43.2 TR-LOTEN). Obviamente, no resulta objetable tal verificación, legalmente prevista. Pero, ¿cuáles son estas *políticas de ámbito supralocal*? son aquellas cuyos objetivos y estándares fijan las Directrices de Ordenación [15.2.c) TR-LOTEN], así como “las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio” (9.2 TR-LOTEN), unos y otras integrados en el sistema de planeamiento; o bien las establecidas por el planeamiento insular (art. 18.2 TR-LOTEN), igualmente integrado en él. Las políticas de ámbito supralocal a que se refiere el art. 43.2 TR-LOTEN están todas dentro del sistema de planeamiento; por ello, la verificación del ajuste (coordinación) a tales políticas no constituye un control de oportunidad, y en ningún caso puede resultar ampliable, por indefinición del supuesto de control, a la adecuación del contenido del plan analizado a cualquier otro criterio o valoración de la Administración competente para la aprobación definitiva.

#### **Art. 54.2.a).**

En el art. 46.4.a) TR-LOTEN se aplica el plazo del año no sólo referido a la aprobación del instrumento de planeamiento sino también a su última revisión, previsión ésta que no contempla el precepto reglamentario.

#### **Art. 57.2.**

Dado que la iniciativa para la elaboración de las Directrices de Ordenación corresponde al Gobierno de Canarias, la forma que ha de adoptar es la de acuerdo, no la de resolución.

#### **Art. 60.**

La designación del órgano insular competente para la aprobación inicial y provisional se determina conforme a la normativa reguladora de las bases del Régimen Local, ya que se trata de una cuestión que corresponde a la organización y competencias de los entes locales. Por ello, el apartado 2 de este precepto sólo ha de hacer una referencia genérica al órgano insular competente.

**Art. 62.a).**

Este precepto establece un plazo máximo para que, respondiendo al requerimiento, el Cabildo Insular acuerde iniciar la tramitación del Plan; sin embargo, no se establece un plazo mínimo, el cual no podrá ser inferior a un mes, según establece para estos supuestos de inactividad el art. 60 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

**Art. 65.**

Debe señalarse, ante todo, que en el texto remitido a este Consejo para ser dictaminado se aprecia que el primero de sus apartados es numerado como 2, sin duda por error. En los comentarios que siguen, no obstante, se sigue la numeración del documento recibido del Gobierno.

El apartado 5 (cuarto en el orden del texto recibido en este Consejo) no se compadece con lo previsto en el art. 26 TR-LOTEN al establecer el inicio del cómputo del plazo para resolver el procedimiento en el momento de la admisión a trámite. El precepto legal establece por el contrario que se computará desde la presentación de la solicitud o, en su caso, desde la subsanación de las deficiencias de documentación aportada. Esta observación es extensible a lo previsto en el art. 68.5 PR.

**Art. 68.**

La remisión prevista en sus apartados 1 y 2.f) al art. 66.3 PR debe ser al apartado 4 del art. 66 PR, que es el que regula la suspensión.

De acuerdo con este art. 68 PR, el pronunciamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias reviste un doble carácter, ya que se configura como acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Actuación Territorial, de acuerdo con la competencia atribuida a este órgano por el art. 26.1.d) TR-LOTEN, pero también, en el caso de que el Gobierno en la previa declaración de interés general haya acordado la suspensión del planeamiento (art. 66.4 PR) reviste el carácter de informe que habrá de ser elevado al Gobierno para que resuelva esta suspensión y la necesaria adaptación del planeamiento. Por ello, para estos casos, el apartado 2.f) de este art. 68 incluye como contenido necesario del acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias la ratificación o modificación por el Gobierno de lo informado por el citado órgano y la resolución final del procedimiento previsto en el art. 66.4 PR.

La regulación en los términos previstos entremezcla innecesariamente dos cuestiones que en la regulación legal se encuentran separadas. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que el hecho de que el Gobierno haya suspendido el planeamiento no introduce variación alguna en la competencia de la citada Comisión para aprobar definitivamente el Proyecto de Actuación Territorial. Otra cosa es que, una vez aprobado éste, ya se pueda determinar si debe o no mantenerse la suspensión, pronunciamiento que competente en todo caso al Gobierno.

Por razones de seguridad jurídica, la regulación reglamentaria debe separar la regulación de la aprobación definitiva del Proyecto de Actuación Territorial de la remisión de informe al Gobierno relativo a la ratificación, modificación o revocación de la suspensión.

#### **Arts. 79.1, 80.1 y 83.1.**

En estos preceptos se atribuye la iniciativa para formular los instrumentos urbanísticos de desarrollo, además de a cualquier Administración, a los particulares. Pero se observa que el texto tomado en consideración por El Gobierno, a diferencia de que también obra en el expediente de fecha de febrero de 2006, prescinde de la expresión *que tengan un interés legítimo*, que hasta entonces acompañaba al sustantivo *particulares*, por considerarlo más restrictivo que la norma legal.

Este Consejo, por el contrario, considera que esa corrección ha introducido en el Proyecto de Reglamento que se dictamina tal grado de extensión de la participación de los particulares en la formulación de este planeamiento de desarrollo que resultaría, sin más, contrario a la ley, precisamente por generalizar aquella participación. Según el texto de estos tres preceptos del Proyecto de Reglamento, cualquier persona podría tener derecho de iniciativa para someter un Plan Parcial o Especial, o un Estudio de Detalle, a tramitación, y ostentaría el consiguiente derecho a que se tramite. No se requeriría título alguno sobre los terrenos que fueran a ser ordenados por tales instrumentos. Cualquier persona, sin necesidad de acreditar al menos un *interés legítimo* en el desarrollo urbanístico del concreto espacio a ordenar, podría presentar uno de estos instrumentos a la Administración, con derecho a que se le dé el trámite correspondiente.

La propuesta de generalizar la participación de los particulares en la formulación del planeamiento urbanístico de desarrollo parte de una mera interpretación gramatical de los arts. 35.3 y 38.3 TR-LOTEN, desconociendo el contenido de otros

preceptos más concretos de tal cuerpo legal, e incluso de la legislación básica aplicable.

El art. 8 TR-LOTEN circunscribe la participación de los ciudadanos (de todos los ciudadanos) "en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución" a la "formulación de alegaciones en el periodo de información pública al que preceptivamente deban ser aquellos sometidos, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad (...)" (acción pública). No tiene cualquier ciudadano derecho a promover la tramitación (formulación) del procedimiento de aprobación de un plan, sino sólo a, después de iniciado el procedimiento, formular alegaciones en información pública o a ejercer respecto de tal procedimiento o de los acuerdos resultantes la acción pública en defensa de la legalidad. Es cierto que el TR-LOTEN permite la intervención de terceros en la *ejecución del planeamiento*; pero sólo en defecto de intervención de los propietarios (arts. 100 y 101 TR-LOTEN, y 59 y concordantes del Reglamento de Gestión y Ejecución, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre), y sin que se tenga un derecho previo a tal intervención, sino sólo después de depositar la fianza requerida (71.1 Reglamento de Gestión y Ejecución), superar la selección establecida y obtener la adjudicación del derecho a ejecutar. Además, la iniciativa del tercero así reconocida lo es sólo a instar tal adjudicación, y sólo una vez obtenida ésta, y como consecuencia de ello, el tercero ya adjudicatario de la ejecución llegará a alcanzar el reconocimiento del derecho (y deber) de formular el correspondiente Plan Parcial. Tal adjudicatario, entonces, podrá (y deberá) formular el planeamiento de desarrollo; pero no como cualquiera, como cualquier otro ciudadano, sino como adjudicatario, por tanto ya como interesado en el procedimiento de aprobación de aquél. Podrá decirse de él que por ser adjudicatario de la ejecución de esa concreta área de suelo tiene un *interés legítimo* en promover, además, su ordenación pormenorizada a través del correspondiente Plan Parcial o Especial.

El art. 15.1 de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, de carácter básico, establece que "los *propietarios* del suelo tendrán derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo"; a los terceros no propietarios tal legislación básica los llama también a participar en la gestión (4.2 de la Ley 6/1998) y actuación públicas (art. 4.3), pero no se les reconoce el derecho a promover planeamiento sobre suelos de la propiedad de otros. Ello concuerda, por lo demás, con la legislación básica del procedimiento administrativo común, que sólo reconoce la condición de interesados

en un procedimiento, y por tanto a promoverlo (arts. 68 y 70 LRJAP-PAC), a quienes ostenten derechos o *intereses legítimos* respecto de las cuestiones objeto del mismo (art. 31 LRJAP-PAC).

Pero es el propio Proyecto de Reglamento, en otro de sus artículos (12.1), el que establece que los procedimientos en materia de planificación podrán iniciarse de oficio, o *a instancia de parte*; y la instancia de parte no en todo caso, sino *sólo cuando proceda*.

Los reglamentos cierran el proceso de precisión normativa de una materia, son su última secuencia, y por ello han de incorporar en su texto una regulación de la misma lo suficientemente pormenorizada para que no exista duda en su ulterior aplicación. Corresponde, pues, en este caso al Proyecto de Reglamento dictaminado precisar que no a cualquier persona, sino sólo a las que ostenten un interés legítimo, corresponde formular en su caso el planeamiento de desarrollo.

**Art. 79.7.**

La referencia al art. 47 debe ser al 44.2.

**Art. 80.3.**

Este precepto abre la posibilidad, no contemplada en la Ley, de Planes Especiales que ordenen suelos situados en más de un término municipal. Según el art. 31.1 TR-LOTEN, los planes urbanísticos, entre los cuales se encuentran aquéllos, tienen por objeto la ordenación urbanística *en el ámbito municipal*. Consecuente con ello, el art. 37.5, reenviando al 35.3 TR-LOTEN, atribuye la aprobación definitiva de los Planes Especiales al Ayuntamiento; por el contrario, el comentado 80.3 PR considera también competente para ello al Cabildo Insular o a la Comisión de Ordenación del Territorio, cuando el Plan Especial no desarrolle el Plan General, sino un Plan Territorial o bien uno de Espacios Naturales Protegidos.

El Plan Especial de Ordenación, en principio, desarrolla el Plan General (37.1 TR-LOTEN); además, como cualquier otro plan urbanístico, también el Especial puede desarrollar un Plan o Norma de Espacio Natural Protegido (22.5. TR-LOTEN). No obstante, tal Texto Refundido no prevé el desarrollo de Planes Territoriales a través de un Plan Especial de Ordenación. Además, incluso tratándose de un Plan Especial de desarrollo de otro de Espacios Naturales Protegidos, nada indica el TR-LOTEN acerca del desapoderamiento de la competencia municipal para su aprobación definitiva. No existe esta última atribución competencial en precepto alguno de la

Ley, y no resulta aceptable que el Proyecto de Reglamento pueda atribuirle, excluyendo además en tal caso de su titularidad y ejercicio a los Ayuntamientos, a quien el TR-LOTEN asigna tal facultad en todo caso (art. 37.5 en relación con el art. 35.3).

#### **Art. 84.**

De acuerdo con lo previsto en el art. 39.2.b) TR-LOTEN, los Catálogos autónomos se registrarán para su formulación por las reglas del plan remitente y para su tramitación y aprobación por las de los planes parciales de ordenación.

El art. 84 PR sin embargo remite, en relación con los informes que han de emitirse, a lo previsto en el propio Reglamento para los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos, Zonas Arqueológicas y Sitios Históricos (art. 81) y no a la regulación de los Planes Parciales (art. 35.3 TR-LOTEN y art. 80.4 PR). En ambos casos, son preceptivos los informes del Cabildo Insular y de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, pero mientras para los primeros el informe del Cabildo es vinculante, en el caso de los Planes Parciales no reviste este carácter, con lo que el art. 84 PR está estableciendo un informe vinculante para los Catálogos autónomos, cuando conforme a la normativa legal carece de este carácter.

## **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Reglamento objeto de este Dictamen se ajusta en general a los parámetros de legalidad aplicables, salvo en los preceptos que expresamente se señalan y con las observaciones formuladas.