



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 3 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 23 de enero de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la modificación del Reglamento de los Procedimientos de los Instrumentos de Ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo (EXP. 473/2006 PD)\**.

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

### 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 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen por el procedimiento ordinario sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la modificación del Reglamento de los Procedimientos de los instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo.

Acompañan la solicitud de Dictamen los preceptivos informes de necesidad y oportunidad y Memoria económica del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) y de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico] y de la Inspección General de Servicios. Obran en el expediente que acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de toma en consideración del Proyecto de Decreto y de solicitud de Dictamen respecto del mismo, tomado en consideración en sesión celebrada el 12 de diciembre de 2006, exigido por el art. 50 del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo

Asimismo, consta la realización del trámite de audiencia a los Cabildos Insulares (art. 45.2 de la Ley 14/1990, de de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias), y a los Municipios de Canarias a través de su Federación.

2. El objeto del Dictamen lo constituye una modificación parcial del Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (RP), mediante el que se incorporó al Ordenamiento jurídico el denominado procedimiento de evaluación ambiental de planes, instaurado por la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de junio, incorporada al Ordenamiento estatal mediante la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LE). Ha de destacarse la cercanía de la entrada en vigor de la Ley estatal, 30 de abril de 2006, y la del Reglamento autonómico, 20 de junio de 2006, lo que expresa ciertamente la diligencia en la elaboración de una norma reglamentaria que en principio se movía en el estricto ámbito de la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo (art. 30.15 EAC), concretamente en la ordenación de los instrumentos de planificación. Aunque, obviamente, es clara la imbricación entre el urbanismo y la ordenación del territorio con el medio ambiente, que como título competencial independiente confluye con aquéllos a los que delimita. Más aún cuando se trata de una materia en la que la Comunidad Autónoma no cuenta con competencia exclusiva, sino de desarrollo de las bases del Estado (cfr. arts. 149.1.23ª CE y 32.12 EAC), que viene a constituirse en título horizontal que limita el alcance de las competencias autonómicas indicadas.

Justamente, de la exposición de motivos resulta que la modificación del Decreto de referencia se fundamenta en que “la proximidad temporal entre la publicación y entrada en vigor de la Ley básica y la fecha de aprobación del reglamento autonómico no permitió disponer de un periodo de reflexión suficiente como para evaluar todos los efectos de la regulación aprobada, apreciándose la necesidad de realizar pequeños ajustes que, por trascender de una simple corrección de errores, requieren tramitarse como modificación del citado Decreto 55/2006”.

Estas modificaciones tienen, básicamente, un doble alcance:

Desde el punto de vista competencial, la incorporación de los Cabildos cuando el planeamiento (Proyectos de Actuación Territorial y Procedimiento de Calificación Territorial) afecte a varios Municipios, pues en tal caso es el Cabildo respectivo el

que “ impulse el expediente”, debiéndose indicar que a esta cuestión de ampliación de intervención de los Cabildos no se hace referencia en la exposición de motivos.

Desde el punto de vista material, se pretende excluir del procedimiento de evaluación ambiental a determinados instrumentos de ordenación territorial, toda vez que por sus “ escasas dimensiones (...) el nivel de protección del medio ambiente y la integración ambiental pueden conseguirse de forma similar mediante la aplicación de aquella evaluación”, incorporándose, asimismo, “ algunas correcciones de errores y de estilo del texto vigente, de carácter menor” .

Finalmente, se ordenan las especialidades procedimentales de determinados instrumentos de planeamiento, “ subsanando la omisión reglamentaria a la especialidad de los Proyectos de Actuación Territorial derivada de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma”, que ahora se contiene en la regulación reglamentaria que, como Anexo, acompaña al Proyecto de Decreto que se dictamina.

## II

### Sobre la naturaleza del PD y la preceptividad del Dictamen

De la exposición de fines que se han expuesto resulta claro el ámbito en el que debe moverse el ejercicio de la competencia autonómica, expresión de la potestad reglamentaria nítidamente ejecutiva por cuanto contiene 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” (STC de 4 de abril de 1982 y 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). Desde dicha perspectiva, el Proyecto de Decreto desarrolla y concreta tanto la citada ley 6/2002, como el 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); también viene a concretar, en su dimensión reglamentaria, las expresadas bases estatales medioambientales, por lo que la misma interesa a los dos ámbitos de intervención preceptiva de este Consejo cuando del ejercicio de la potestad reglamentaria se trata [art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002]. Y tal intervención ha de consistir justamente en la adecuación del proyecto reglamentario al doble parámetro de aplicación, la legislación básica del Estado y la propia legislación autonómica. En

cuanto a los procedimientos administrativos, estrictamente considerados, el art. 30.30 EAC otorga competencia exclusiva en “procedimiento administrativo derivado de las especialidades en la organización propia”.

### III

1. El Proyecto del que fue luego Decreto 55/2006, que ahora se pretende modificar, fue objeto en su día del preceptivo Dictamen de este Consejo. A efectos expositivos y de ubicación normativa y sistemática de la cuestión que se aborda, se reproduce parcialmente el texto del Dictamen emitido (110/2006).

*“La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, y urbanismo (art. 30.15 EAC), espacios naturales protegidos (art. 30.16 EAC) y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la propia organización (art. 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 PD la doctrina de los Dictámenes 33/2000, 36/2003 y 72/2004; y en relación con la de reglamentación y ordenación de los procedimientos derivados de las mencionadas materias, el Dictamen 43/2003.*

*Debe, ante todo, señalarse que la ordenación de los procedimientos, objeto del PD, 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 PR sólo a la ordenación de los procedimientos se refiere. El propio PD (disposiciones transitorias 5ª y 6ª) 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 Planificación de 1978, que seguirá aplicándose en Canarias todavía después de aprobado el presente PD, 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”.*

Aquellas consideraciones, de índole general, se deben reiterar en esta ocasión, pues se trata, simplemente, de introducir determinadas correcciones al procedimiento de planeamiento aprobado, por ello inobjetables, aunque tales modificaciones sugieren algunas consideraciones tanto de carácter general como puntual.

## 2. Sobre el grado de adecuación a las bases estatales.

La universalidad del objeto de la denominada “evaluación ambiental de planes” se encuentra en el art. 3 LE y, hasta ahora, en el art. 24 RP. Serán objeto de tal evaluación “todos los planes y programas” con las excepciones básicas que se recogen en el apartado 4 del art. 3 LE y que aún recoge el art. 24.2 y 4 RP. Es decir, planes y programas de “reducida superficie territorial”, “modificaciones o revisiones parciales de carácter menor”, y planes que desarrollen determinaciones de planes jerárquicamente prevalentes sometidos al procedimiento de evaluación. La exclusión de la evaluación se hará, caso por caso, por el órgano ambiental, pero “previa consulta a las Administraciones Públicas afectadas”. Hay coherencia, pues, con la legislación básica, y por ello incuestionable.

### **Disposición transitoria primera.4.**

Reitera la disposición transitoria segunda.4 del Decreto 55/2006, ordenando el trámite de evaluación de forma potestativa (“podrá”). Estamos ante planes “cuyo procedimiento de aprobación se haya iniciado con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento”, en los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del mismo precepto, que fijan determinados requisitos temporales.

“Podrá realizarse -se dice- atendiendo al estado de tramitación del procedimiento de planeamiento (...) debiendo en todo caso realizar dicha evaluación antes de la aprobación definitiva del plan”. El dato relevante de la norma que se propone es que no se precisa retroacción de las actuaciones llevadas a cabo, siempre que la evaluación se realice antes de la aprobación definitiva del plan, que es concordante con lo que previene el art. 7.3 LE. Si no hay necesidad de retrotraer y si la exigencia de que la evaluación sea anterior a la aprobación, básica por lo demás, se cumple, nada hay que objetar.

#### **Disposición transitoria primera.5.**

Por lo que respecta a este apartado, la disposición transitoria básica hace referencia a la *inviabilidad temporal* de aplicar la evaluación ambiental a los planes y programas cuya aprobación se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006 y cuyo acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004, en la misma forma que previene la Disposición transitoria primera.2 que se proyecta y a la que explica.

La norma básica contempla la posibilidad de excepcionar la evaluación por razones de inviabilidad, se supone que cuando no sea posible satisfacer las exigencias del art. 7 LE, dejando que sea la Administración competente, caso por caso y motivadamente, quien decida. La norma proyectada asume el componente temporal, pero incorpora un elemento material: “cuando el contenido ambiental del plan en tramitación hubiera sido sometido a información pública (...) y que resulte equiparable al contenido mínimo exigible de los informes de sostenibilidad (...) y en los que por tanto resulte innecesario e ineficaz plantear nuevas exigencias”, lo que confiere parámetros objetivos a la calificación, discrecional, de inviabilidad, que quizás sería mejor decir de innecesariedad.

La normativa autonómica se anticipó e incorporó al Derecho canario los trámites y garantías que luego establece la Ley básica (Decreto 35/1995, de 24 de febrero), por lo que determinadas garantías medioambientales están ya incorporadas al procedimiento sin que por ello haya necesidad de reproducirlas o reiterarlas. La legislación básica exige un “informe de sostenibilidad”, “consultas”, la “Memoria ambiental”, la consideración de todo lo anterior, y la “publicidad”. La norma proyectada vincula *inviabilidad* (“tendrá la consideración de inviable”) como parámetro que posibilita la excepción a la evaluación ambiental, mediando, en el cumplimiento ambiental del plan en tramitación, el cumplimiento de los requisitos de información pública y que lo actuado se equipare al contenido del informe de sostenibilidad, pero nada se dice de la Memoria (finalizada la fase de consulta) y de

las consultas (a las Administraciones Públicas y al público interesado, durante 45 días, plazo idéntico al reclamado en el precepto transitorio del PD).

Este apartado 5 de la transitoria primera PD que se comenta es aplicativa de lo previsto en el apartado 2 de la misma que, ya se ha dicho, es trasunto de la Disposición transitoria primera.2 de la Ley Básica.

En razón al carácter material de las garantías, puede interpretarse, por lo tanto, que cabe excepcionar alguno de los trámites de la evaluación cuando de lo actuado (“contenido ambiental del plan en tramitación”) se aprecie que materialmente se ha cumplido lo que la Ley básica exige, de forma tal que *lo actuado resulte equiparable al contenido mínimo exigible a la evaluación*. Lo que se pretende es evitar la duplicidad de trámites y ello tiene cobertura en el art. 6 LE.

Si se ha satisfecho la garantía de forma material, no resulta razonable reiterarlas para cumplimentar el tracto formal de conformidad con lo dispuesto por la Ley básica.

### 3. Sobre las modificaciones introducidas en el ANEXO del PD.

#### **Art. 1 que modifica el art. 24 RP.**

Manteniendo el apartado 1, se concreta la modificación en los nuevos apartados 2 y 3, ya que el número 4, sin grandes variaciones, refunde los vigentes 2 y 3.

**Apartado 2.** Incorpora una nueva exclusión, competencia de la COTMAC, la evaluación ambiental de los Planes Parciales de Ordenación (art. 35 TR-LOTEN) y Planes Especiales de Ordenación (art. 37 TR-LOTEN) que “desarrollen determinaciones de planes jerárquicamente prevalentes que hubieran sido sometidos a tal procedimiento de evaluación, cuando aquél plan de desarrollo no introduzca nuevas afecciones ambientales”. La propia Ley básica dispone asimismo de mecanismos que permiten excepcionar esa obligación en los supuestos objetivos en los que la misma no sea precisa, y a tales excepciones, asimismo básicas, deberá someterse la normativa autonómica. La excepción proyectada tiene cobertura en el art. 6.2 LE, “cuando los planes y programas se estructuren en distintos ámbitos jerárquicos de decisión de una misma Administración pública”, determinando en el último inciso: “para evitar la duplicidad de evaluaciones, aplicando lo dispuesto en el art. 8”, por lo que cabría incorporar a este apartado alguna referencia al cumplimiento de lo referente al Informe de Sostenibilidad Ambiental.

**Apartado 3.** Contempla que el acuerdo que adopte el órgano ambiental tenga dos apartados. El primero, concierne propiamente (aprobación, en su caso) a la Memoria Ambiental. El segundo, a los preceptivos informes de los Cabildos y la COTMAC (art. 35.3 TR-LOTEN) o del Cabildo correspondiente (art. 37.5 TR-LOTEN). Esta regulación tiene su correlato en la modificación introducida en el apartado 1.c) del art. 27 del Reglamento, "Procedimiento de Evaluación Ambiental", si bien con una redacción un tanto confusa. La Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias es tanto el órgano que aprueba la Memoria ambiental como el que determina la adecuación del plan a la legalidad urbanística. La Ley básica no contiene obligación alguna al respecto, lo cual es lógico al atañer a una simple cuestión organizativa y competencial en materia en la que la Comunidad posee competencias, así, el art. 12 LE, último párrafo, determina que realiza la Memoria el órgano u órganos que determinen las Comunidades Autónomas y, en todo caso, con el acuerdo del órgano ambiental que debe realizar las actuaciones previstas en la Ley básica (art. 5.1 LE); en el caso de planes de elaboración o aprobación local el órgano competente será el que fije la legislación autonómica (art. 5.2 LE), optando la Comunidad Autónoma porque sea el mismo órgano el que aprueba la Memoria y el que determine la adaptación del plan a la legalidad urbanística.

La Memoria Ambiental se realiza tras las consultas, sus determinaciones se deben incorporar a la "propuesta de plan" (art. 12 LE) antes de su aprobación definitiva. La Memoria es previa y se ordena en el contexto de la evaluación ambiental del plan, cuya propuesta debe tomar en consideración, además, el informe de sostenibilidad ambiental y las alegaciones formuladas en las consultas; y cumplir con lo que para "publicidad" exige el art. 14 LE. El informe de la adecuación a la legalidad urbanística se emitirá al final del procedimiento, una vez cumplimentados todos los trámites.

#### 4. Sobre la adecuación a la legislación autonómica.

##### **Art. 4, de modificación del art. 69. Apartados 1,3 y 5 RP.**

Las modificaciones que afectan a los expresados preceptos, cuando se tramite la aprobación de un Proyecto de Actuación Territorial (PAT), conciernen a la intervención del Cabildo insular, en vez del Ayuntamiento al que llama la norma vigente, cuando la solicitud del particular se refiere a parcela que se ubica en los términos municipales de varios Municipios, lo que parece razonable y lógico como Administración insular común a las Administraciones públicas afectadas, habida cuenta que se trata de que habrá de ser el Cabildo, el que "impulse el expediente",



“sin perjuicio de la intervención de los restantes Ayuntamientos”. Estamos ante una modificación de naturaleza procedimental (art.30.30 EAC), vinculada al objeto de los PAT, que no es otro que el de instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de interés general, legitiman obras, construcciones e instalaciones precisas en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental (Art. 25.1 TR-LOTEN).

**Art. 6 que modifica el art. 74 RP.**

En el caso del art. 74 RP, para iniciar el procedimiento de Calificación Territorial, cuando se afecte a más de un Municipio, la solicitud “podrá dirigirse al Cabildo”, lo que deja abierta la opción de que, como hasta ahora, se dirija a alguna de las Corporaciones municipales afectadas. Si se modifica la norma para alterar el procedimiento debe tenerse en cuenta el art. 27.2.b) TR-LOTEN, que determina la regla de “Fase de resolución por el Cabildo Insular (...)”, luego si se trata de mejorar, en el tracto temporal, el procedimiento, no debiera ser potestativo. De ahí el reenvío que se hace al art. 69.3 modificado.

**5. Otras observaciones sobre el articulado.**

**Art. 2 de modificación del art. 27.1 RP.**

Ya se dijo que este precepto es correlato de la norma contenida en el art. 24.3 RP, antes observado. Concierno al doble contenido del Acuerdo adoptado por el órgano ambiental y su redacción no resulta uniforme. Lo que ahora se llama Acuerdo sobre la “Memoria ambiental definitiva”, allí se llamaba Acuerdo de aprobación de la Memoria ambiental. Lo que aquí se llama apartado que se pronuncia sobre las “cuestiones sustantivas territoriales y urbanísticas”, allí se menciona como “informe preceptivo y no vinculante del plan”. Es necesario coherenciarlo con los arts. 64.3; 78.9 y 83.3 LE.

**Art. 69.1**

Donde dice “que impulse el expediente” debe decir *que impulse el procedimiento*. El expediente no es sino la expresión documental del procedimiento tramitado o que se está tramitando. Por la misma razón, en el art. 74.6 propuesto, donde dice “la continuación del expediente” debe decir *la continuación del procedimiento*.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto y las modificaciones del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias que figuran en el Anexo, se ajustan al Ordenamiento Jurídico que son de aplicación. Se efectúan algunas observaciones en el Fundamento III.