



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 4 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 2 de agosto de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley del Suelo de Canarias (EXP. 219/2016 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de dictamen.

1. Por escrito de 28 de junio de 2016, de salida y entrada en este Consejo en la misma fecha, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, con base en lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Ley (PL) del Suelo de Canarias, tomado en consideración en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el día 27 de junio de 2016, según acredita el preceptivo certificado de los Acuerdos gubernativos de toma en consideración del Proyecto de Ley y de solicitud de dictamen por el procedimiento ordinario (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

Antecedentes.

2. Obra en el expediente que acompaña la solicitud de dictamen la siguiente documentación:

- Acuerdo relativo al informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias del Gobierno de Canarias, de 22 de febrero de 2016, por el que el Gobierno manifiesta su sentido favorable a la

* Ponentes: Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Fajardo Spínola, Bosch Benítez, Belda Quintana, Brito González y Lorenzo Tejera.

oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran, y acuerda que se continúe la tramitación del mencionado Anteproyecto de Ley.

- Memoria económica sobre el Anteproyecto de Ley, de 29 de febrero de 2016, de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, según la cual el «impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar (...) será eminentemente positivo en las distintas intervenciones que inciden sobre el territorio», pues «las Administraciones públicas podrán ejercer sus respectivas competencias en un marco normativo común, con arreglo a los principios de información mutua, cooperación y colaboración; prestándose la debida asistencia para asegurar la eficacia y coherencia de sus actuaciones».

En cuanto a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica, sus organismos autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma, «(...) no supondrá un coste añadido para la Administración autonómica, salvo el que derive de la puesta en marcha de algún nuevo órgano o registro, todo ello condicionado a su desarrollo reglamentario (...)».

En relación con la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, en términos generales la nueva normativa «mantiene la estructura de ingresos y gastos previstos anualmente (...). Esos ingresos se verán incrementados con los derivados de las actuaciones por conservación o por actuaciones en medio urbano, hoy inexistentes».

En lo relativo a la evaluación de las medidas que se proponen por si pudieran tener incidencia fiscal, «(...) la tramitación de los diferentes procedimientos generará las tasas correspondientes a favor de la Administración pública, de conformidad con la normativa general aplicable».

En referencia al análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y, en su caso, al programa de actuación plurianual, «el Anteproyecto no genera repercusión alguna sobre los escenarios presupuestarios plurianuales ni tampoco sobre los compromisos de gasto del programa de actuación de carácter plurianual».

Según el análisis de impacto sobre planes y programas generales y sectoriales, «el proyecto normativo no introduce modificaciones de carácter sustantivo en los planes y programas generales o sectoriales, por lo que no tendrá una especial incidencia económica directa sobre los mismos».

Sobre el análisis del impacto sobre los recursos humanos, «el presente anteproyecto facilitará la labor desempeñada por el personal encargado de su aplicación, en tanto que la integración en un único texto de la legislación ambiental, territorial, urbanística y turística hasta ahora vigente, genera una mayor seguridad y certeza de las normas jurídicas aplicables».

Acerca de la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa, el Proyecto de Ley dispone la puesta en marcha de «algún nuevo órgano y registros dependientes de la Administración autonómica y de los Cabildos insulares».

En cuanto a otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario se refiere, «(...) no se contemplan en la nueva iniciativa otros aspectos con incidencia en la estructura o en el régimen presupuestario».

En lo que concierne al resultado de la relación coste/beneficio «(...) existe una equilibrada relación coste/beneficio, toda vez que, sin generar gasto por la necesidad de incrementar los recursos humanos, se simplifican todos los procedimientos regulados en el Anteproyecto. (...) Además, la entrada en vigor de la futura ley generará beneficios relacionados con el imprescindible aumento de la seguridad jurídica, a tenor de la agrupación, armonización y simplificación de normativa con incidencia sobre el territorio, regulada de forma dispersa en el momento actual».

Respecto a la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas, «(...) se prevén nuevos ingresos a favor de las Administraciones públicas. (...) No obstante, dichos importes, a abonar por los destinatarios o el resto de personas afectadas, no son susceptibles de ser cuantificados».

En relación con otros costes sociales previsibles de la iniciativa, «la incorporación de un derecho de compensación por conservar puede generar iniciativas de protección sobre el medio natural que contribuyan a una mejora del paisaje en Canarias, con el efecto beneficioso que ello puede comportar para el resto de sectores. Se pueden generar nuevos nichos de mercado relacionado con lo anterior, en la medida en que sea necesario redactar los proyectos de restauración. Igualmente, la introducción de las comunicaciones previas, en la medida en que exigen conocer si se cumple con los requisitos exigidos, puede generar un mercado

de asesoramiento técnico-jurídico previo al objeto de presentar la documentación en debida forma ante la Administración».

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 17 de marzo de 2016 [art. 2.2.f), del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias], que no considera «que, como consecuencia del Anteproyecto de Ley puedan derivarse alteraciones significativas de los ingresos y gastos de la Comunidad Autónoma, tal y como se consignan en los vigentes Presupuestos». Así mismo, considera el informe que «los costes que la entrada en vigor de la ley proyectada tendría, para la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, encaje en el marco presupuestario de la misma».

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, de 7 de abril de 2016, respecto al Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias, con sentido favorable, aunque en los siguientes términos:

«(...) No se acompaña al expediente una evaluación detallada del impacto que sobre los ingresos pueda derivar de sus previsiones normativas para determinar si su efecto es positivo o negativo. (...) por esta Dirección General de Planificación y Presupuestos se advierte a la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y a aquellos organismos que pudieran resultar afectados (...) de la exigencia de adecuar en los escenarios presupuestarios próximos los ingresos que están asociados a las funciones que resultan de la norma proyectada de forma que reflejen el impacto correspondiente.

(...) la puesta en funcionamiento del “Registro de Planeamiento de Canarias” (artículo 24), así como de la constitución de una “Oficina de Consulta Jurídica sobre ordenación del territorio y urbanismo” (artículo 25) y de la creación del “Observatorio del Paisaje” (artículo 26) habrá de derivar un impacto presupuestario en los gastos públicos de la Administración autonómica, que tendrá el carácter de consolidado, sin que se aporte el estudio económico a que obligan los artículos 30.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, (...) y 32.2 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, (...) lo que resulta exigible toda vez que (...) su funcionamiento ordinario precisará de la provisión de los medios personales, materiales y tecnológicos necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas».

El expediente carece «de una evaluación detallada para determinar si el impacto de la disposición proyectada sobre los ingresos de las Administraciones Públicas insulares y municipales canarias es positivo o negativo. Advierte (...) la Dirección General de Planificación y Presupuesto que de las previsiones normativas del Anteproyecto de ley (...) y de las actuaciones contempladas en el mismo no se podrá derivar, en modo alguno, una disminución de ingresos así como tampoco un

incremento de gastos para las Administraciones Públicas insulares y municipales canarias que ponga en peligro su equilibrio presupuestario y financiero».

Con la finalidad de «salvaguardar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública acordados para esta Comunidad Autónoma, con arreglo a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la financiación de cualesquiera efectos asociados a las previsiones normativas de la proyectada disposición deberá acomodarse al plan presupuestario a medio plazo y a los escenarios presupuestarios plurianuales de la Comunidad Autónoma para el período 2016-2018, acordados por el Gobierno de Canarias en su sesión de 12 de marzo de 2015, o a los que en el futuro se acuerden».

No consta en el expediente la memoria económica que refleje el impacto, en su caso, sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas (art. 25.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, LRBRL).

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 5 de abril de 2016 [art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre], que señala que la iniciativa normativa «presenta carencias en cuanto a la acreditación de las medidas de simplificación, la cuantificación de los ahorros que para los ciudadanos y empresas incorpora frente a la normativa que sustituye (en este sentido hubiera sido deseable la utilización del “método simplificado” de cálculo de los costes de las cargas administrativas, recogido en el Anexo V del Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del análisis del impacto normativo, para obtener una estimación aproximada de los ahorros que se obtendrían y que contribuiría a reforzar los beneficios de la iniciativa). Así mismo, se recomienda que en su fase reglamentaria se dé cumplimiento al Decreto 48/2009 así como a la Ley 39/2015, al igual que, en lo que se refiere a los procedimientos administrativos en los que sea competente esta Administración, se le recuerda la obligatoriedad de incorporarlos al SICAC».

- Informe de impacto empresarial sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias de 27 de mayo de 2016, de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea (de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/2014,

de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), que concluye que el citado Anteproyecto no distorsiona gravemente las condiciones de competencia de los mercados de la economía de la Comunidad Autónoma de Canarias, al no observarse restricciones que puedan limitar el establecimiento o la libre prestación de servicios de operadores económicos, ni existentes ni potenciales, en dichos mercados, ni tampoco produce un impacto negativo sobre las «pymes», ni en su constitución, puesta en marcha y funcionamiento.

- Certificación acreditativa del Jefe de Servicio de Apoyo a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial y Sostenibilidad y Seguridad, de 20 de junio de 2016, de que el Anteproyecto de Ley fue sometido a los trámites de:

Información pública (anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 50, de 14 de marzo de 2016) por un periodo de veinte días hábiles, ampliado por quince días hábiles más hasta el 26 de abril de 2016 mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias nº 65, de 6 de abril de 2016 [arts. 16.1 y 18.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en concordancia con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de Fomento de la Participación Ciudadana, y con el art. 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común].

Audiencia a los sectores afectados [norma tercera, apartado 1.c) del vigente Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura].

Audiencia a los Cabildos Insulares [art. 4 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, en relación con la norma tercera, apartado 1.g) del entonces vigente Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura].

Consulta a los organismos con competencias sectoriales en la materia.

Y de información entre los Departamentos en que se organiza la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias [norma tercera, apartado 1.h) del citado Decreto 20/2012, de 16 de marzo].

- Informe de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 21 de junio de 2016, de contestación a las alegaciones y propuestas de mejora formuladas por distintas Consejerías del Gobierno de Canarias al Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, que incluye el análisis del impacto por razón de género y del impacto sobre la juventud y la adolescencia, de 21 de junio de 2016, en aplicación de lo dispuesto en los [arts. 43 a 45 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable supletoriamente en virtud de lo previsto en la disposición final primera de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril, y el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, en relación con lo establecido en la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura]. Este informe concluye que «la presente iniciativa legislativa no genera impacto por razón de género», y «determina que la iniciativa (carece) de impacto sobre la infancia y la adolescencia».

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 22 de junio de 2016, sobre el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno sobre el contenido del Anteproyecto de Ley.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 21 de julio de 2016, con numerosas objeciones al articulado presentado.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 24 de junio de 2016, de valoración de las alegaciones y observaciones presentadas durante el trámite de información pública y consulta administrativa.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 24 de junio de 2016, de memoria acreditativa de medidas de simplificación de procedimientos administrativos de elaboración del proyecto de ley.

- Informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico de la Presidencia de Gobierno, de 27 de junio de 2016, emitido a solicitud de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, a petición de la Comisión Preparatoria de Gobierno de 22 de junio de 2016.

Sobre la normativa en materia de urbanismo y ordenación territorial en Canarias.

3. A partir de 1985, se inicia en la Comunidad Autónoma de Canarias la regulación de la materia de ordenación territorial y urbanística. La sucesión normativa legislativa ha sido, entre otras, la siguiente:

Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza.

Ley 1/1987, de 13 de mayo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias, reemplazada por Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial.

Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico.

Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, que reduce sustancialmente la competencia estatal, se aprueba la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

Después de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones (atribuyendo carácter básico a la mayoría de sus preceptos) y la STC 164/2001 (declarando la inconstitucionalidad de dos artículos, con lectura limitadora de otros preceptos), se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del

Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN), por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo en Canarias.

Ley 6/2002, de 12 de junio, de Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las Islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

El Estado deroga la Ley 6/1998, de 13 de abril, aprueba la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y, luego, su Texto Refundido mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

La Comunidad Autónoma de Canarias aprueba la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo.

Por el R.D. 1492/2011, de 24 de octubre, se aprueba el Reglamento estatal de Valoraciones de la Ley de Suelo.

Más tarde, el Estado publica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), que deroga el Texto Refundido de 2008 y parte de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

Canarias dicta la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, modificada por Ley 9/2015, de 27 de abril.

En su momento, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, por la que se establecen las normas reguladoras de ordenación del territorio de Canarias y, sobre todo, el Texto Refundido de 2000, supusieron un paso decisivo en la formalización jurídica de un modelo de protección y ordenación de los recursos naturales y del territorio en nuestra Comunidad Autónoma, ofreciendo un sistema de planeamiento y de su ejecución completo y ordenado. Este conjunto normativo concluye años después con la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. No obstante, sucesivas reformas legislativas produjeron una dispersión normativa que deterioró este sistema jurídico. Así lo apreció este Consejo Consultivo en su Dictamen 82/2014:

«En los últimos años la aprobación de varias reformas parciales del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, así como la aparición de un número importante de otras Leyes sectoriales que indirectamente afectaban a estas materias, han llegado a constituir una situación de dispersión normativa que introduce un nivel de complejidad y de confusión que aporta inseguridad al conjunto normativo regulador del sistema de planeamiento de Canarias. Por lo demás, si el PL que se dictamina llega a convertirse en ley (sería aprobada como Ley 14/2014) tal situación se verá agravada, como se comprueba por las antinomias y contradicciones expuestas en este Dictamen».

La Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, en su disposición final cuarta «delegación legislativa», dispone que «(e)l Gobierno en el plazo de dos años desde la publicación de esta Ley, aprobará un texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones».

Esta Ley, salvo determinadas disposiciones, se deroga por el presente Proyecto de Ley (disposición derogatoria única), sin que el Gobierno, hasta la fecha, haya hecho uso de la delegación legislativa.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto al Proyecto de Ley.

4. La Comunidad Autónoma de Canarias posee estatutariamente competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio», «urbanismo» y «vivienda» (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo que en principio significa «plenitud de la función legislativa» (STC 61/1997).

El «urbanismo», superado el ámbito al que alude su denominación, se extiende a todo el territorio, es el sector material que alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el campo jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística» o del uso del suelo mediante planes de ordenación del territorio y urbanístico.

Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales «como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del

régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación».

El contenido que acaba de enunciarse se vierte en la fijación de lo que pudiéramos denominar «políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo» (STS 148/2012, de 5 de junio) y precisa el contenido normal del derecho de propiedad.

Aunque la Constitución «no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo segundo); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE, párrafo tercero). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982 [RTC 1982, 19], fundamento jurídico 6 y 45/1989 [RTC 1989, 45], fundamento jurídico 4)». La definición del Ordenamiento jurídico urbanístico tras la Constitución parte del reparto competencial que establece. Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE).

Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de afectar al urbanismo pueden citarse los contenidos en el art. 149.1.8ª, 18ª y 23ª CE: legislación civil (8ª), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre

expropiación forzosa y sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª).

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general (14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...). Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».

Así pues, el marco constitucional que establecen los arts. 33 y 47 CE «ha optado por vincular estrechamente la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad», lo que significa que «el contenido y disfrute de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: clasificación del suelo; asignación de usos y sus magnitudes; localización de las dotaciones públicas, entre otras» es inherente a «la existencia de planeamiento urbanístico; esto es, de aquel instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad (...). Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma» (STC 164/2001).

Ello quiere decir que el Estado no puede imponer a las Comunidades Autónomas «un concreto modelo de planeamiento», por ejemplo, uno que exigiera que «la ordenación de la ciudad esté, en sus líneas básicas, en un plan general y que luego los concretos sectores o ámbitos de urbanización se encuentren ordenados en otros

planes jerárquicamente vinculados a los planes generales». Una interpretación tal «lesionaría la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas».

Lo relevante, desde la perspectiva estatal, «es la existencia de aquella ordenación urbanística en cada caso suficiente para el disfrute de los derechos de propiedad urbana y para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan» (STC 164/2001).

Por ello, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma disponer «qué Administración ostenta la potestad de aprobación definitiva de planes urbanísticos» (STC 159/2001), pues tal elaboración «se inserta con naturalidad en la competencia material de urbanismo, y ésta es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» que son quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística, «determinan el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (STC 159/2001).

Lógicamente, la competencia no es absoluta, pues tal legislación debe respetar «el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», por lo que si la «norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional», ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001).

Pero lo relevante en este punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay un prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional, una norma planificadora singular que por lo demás no es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla.

El Proyecto de Ley presentado pretende un cambio de arquetipo para lo cual parte de los elementos estructurales del vigente, que pervive en la medida en que algunas de sus determinaciones se han incorporado al Proyecto de Ley.

Desde el punto de vista de oportunidad, el modelo en sí mismo no es sino la suma de las piezas que lo integran, que a su vez son el resultado de una opción política que debe quedar ajena al pronunciamiento de este Consejo. Sin perjuicio, claro está, de que el Consejo pueda efectuar observaciones –en puridad, de seguridad jurídica- en orden a que se solventen las contradicciones internas, omisiones o lagunas cuya solución permitirá maximizar la eficacia del modelo elegido.

El único parámetro que ha de servir de guía para que este Consejo Consultivo pueda cuestionar el modelo incorporado al Proyecto de Ley es el jurídico, constitucional y estatutario, interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Estructura del Proyecto de Ley.

5. El Proyecto de Ley del Gobierno de Canarias se estructura en una exposición de motivos, 408 artículos distribuidos en 10 Títulos, que se acompañan previamente de un Título preliminar (que se dividen a su vez, en diferentes Capítulos y Secciones), 19 disposiciones adicionales, 23 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 7 disposiciones finales. El texto se acompaña además de un Anexo titulado “Evaluación Ambiental de Proyectos”.

Con respecto al Título Preliminar, se integra éste por varios Capítulos: Capítulo I, objeto y definiciones (arts. 1 y 2); Capítulo II, principios (arts. 3-11); y Capítulo III, disposiciones organizativas (arts. 12-26).

El Título I, “Régimen Jurídico del Suelo”, destina el Capítulo I a la propiedad del suelo (arts. 27-33); Capítulo II, suelo rústico (arts. 34-40); Capítulo III, suelo urbanizable (arts. 41-47); y Capítulo IV, suelo urbano (arts. 48 a 59).

En cuanto al Título II, “Utilización del Suelo Rústico”, el Capítulo I se integra por el régimen general, (arts. 60-65); el Capítulo II, régimen de usos por categorías (arts. 66-74); y el Capítulo III, títulos habilitantes (arts. 75-81).

Con respecto al Título III, “Ordenación del Suelo”, Capítulo I, disposiciones generales (arts. 82-87); Capítulo II, instrumentos de ordenación general de los recursos generales y del territorio (arts. 88-104); Capítulo III, planes y normas de espacios naturales protegidos y de Red Natura 2000 (arts. 105-118); Capítulo IV, planes territoriales de ordenación (arts. 119-123); Capítulo V, proyectos de interés insular o autonómico (arts. 124-133); Capítulo VI, instrumentos de ordenación urbanística (arts. 134-150); Capítulo VII, instrumentos complementarios (arts. 151-

155); y Capítulo VIII, eficacia y vigencia de los instrumentos de ordenación (arts. 156-169).

Por su parte, el Título IV, "Ordenación de los Espacios Naturales Protegidos y Red Natura 2000", Capítulo I, bases generales (arts. 170-172); Capítulo II, evaluación de los planes y proyectos que afecten a la RED Natura 2000 (arts. 173-175); Capítulo III, procedimiento de declaración de lugares integrados en la Red Natura 2000 (art. 176); Capítulo IV, régimen jurídico de los espacios naturales protegidos (arts. 177-193); y Capítulo V, medidas de corresponsabilidad y colaboración en la sostenibilidad territorial (arts. 194-196).

El Título V, "Actuaciones de nueva urbanización en ejecución del planeamiento", Capítulo I, disposiciones generales (arts. 197-201), Capítulo II, disposiciones generales sobre la ejecución en unidades de actuación (arts. 202-208); Capítulo III, sistemas de ejecución privada (arts. 209-238); Capítulo IV, sistemas de ejecución pública (arts. 239-257); Capítulo V, ejecución de los sistemas generales y actuaciones urbanísticas aisladas (arts. 258-266); Capítulo VI, actuaciones edificatorias (arts. 261-266); Capítulo VII, conservación de obras y edificaciones (arts. 267-274); y Capítulo VIII, instrumentos de gestión urbanística (arts. 275-301).

El Título VI, "Actuaciones sobre el medio urbano", Capítulo I, disposiciones generales (arts. 302 a 312); Capítulo II, disposiciones específicas (arts. 313-316); y Capítulo III, actuaciones sobre asentamiento y zonas con alto grado de degradación o infravivienda (arts. 317-318).

El Título VII, "Expropiación forzosa" (arts. 319-323)

El Título VIII, "Intervención Administrativa en Garantía de la Legalidad Urbanística, Capítulo I, disposiciones generales (arts. 324-328); y Capítulo II, intervención a través de actos autorizatorios y comunicaciones previas (arts. 329-350).

El Título IX, "Protección de la Legalidad Urbanística"; Capítulo I, disposiciones generales (art. 351); Capítulo II, restablecimiento de la legalidad urbanística infringida (arts. 352-368); y Capítulo III, revisión de licencias y títulos habilitantes (arts. 369-370).

Y, finalmente, el Título X, relativo al "Régimen Sancionador": Capítulo I, infracciones y sanciones (arts. 371-394), Capítulo II, imposición de las sanciones

(arts. 395-404); Capítulo III, competencia y procedimiento (arts. 405-406); y Capítulo IV, prescripción de infracciones y sanciones (arts. 407-408).

El Proyecto de Ley concluye con 19 disposiciones adicionales. La primera, para la «evaluación ambiental de proyectos». La disposición adicional segunda se refiere a «las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 9/1999»; la tercera, «aplicación de normas sobre inspección técnica de edificaciones»; la cuarta, «planes y programas sectoriales con impacto territorial»; la quinta, «catálogo relativo a edificaciones no amparadas por el planeamiento»; la sexta, «sobre el Anexo cartográfico»; la séptima, «información geográfica y sistema de información territorial de Canarias»; la octava, «calificación y descalificación de espacios naturales protegidos»; la novena, «de los funcionarios coadyuvantes en las funciones de inspección encomendadas a la Agencia Canaria del Protección del Medio Natural»; la décima, «planes previstos en otras leyes protectoras del territorio y de los recursos naturales»; la undécima, «censo de edificaciones en el demanio marítimo terrestre y zona de servidumbre»; la duodécima, «inaplicación de la unidad mínima de cultivo en asentamientos»; la decimotercera, «deslinde y amojonamiento es espacios naturales protegidos»; la decimocuarta, «traslado total o parcial de núcleos de población para recuperación del litoral y otras zonas de interés»; la decimoquinta, «el núcleo urbano de Tufía en el sitio de interés científico del mismo nombre»; la decimosexta, «suelos urbanizables o aptos para urbanizar en planeamiento general no adaptado»; la decimoséptima, «ejecución de sistemas generales en suelo urbanizable no ordenado»; la decimoctava, «usos complementarios de las explotaciones de flores y plantas»; y la decimonovena, «régimen de los observatorios astrofísicos de Canarias».

En cuanto a las disposiciones transitorias, la primera, «contribución a la conservación de suelos ambientales»; la segunda, «instalaciones de energías renovables para autoconsumo»; la tercera, «reclasificación de suelos urbanizables no sectorizados»; la cuarta, «adaptación de los instrumentos de ordenación en vigor», la quinta, «equiparación de categorías de suelo rústico»; la sexta, «ordenanzas insulares sobre usos homogéneos en suelo rústico»; la séptima, «instrumentos de ordenación en trámite»; la octava, «evaluación ambiental de instrumentos de ordenación en trámite»; la novena, «aplicación de las normas técnicas de planeamiento»; la décima, «instrumentos de ejecución del planeamiento en trámite»; la undécima, «reclasificación de suelos urbanizables a rústicos»; la duodécima, «aplicación de la obligación de la subrogación del beneficiario en la expropiación por imperativo de la ley»; la decimotercera, «licencias o títulos

equivalentes en tramitación”; la decimocuarta, “solicitudes de licencias de actuaciones sujetas a comunicación previa o exentas de control administrativo previo”; la decimoquinta, “edificios que cuenten con uno de los informes técnicos”; la decimosexta, “procedimientos sancionadores en trámite”; la decimoséptima, “procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística y órdenes de restablecimiento en ejecución”; la decimoctava, “expropiaciones por imperativo legal”; la decimonovena, “recepción de urbanizaciones”; la vigésima, “clasificación y calificación urbanísticas hasta la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos”; la vigésimoprimera, “suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición”; la vigésimosegunda, “Comisión de Valoraciones de Canarias”; y la vigésimotercera, “Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias”.

El texto del Proyecto de Ley concluye con una extensa disposición derogatoria única y con siete disposiciones finales. La primera, de correspondencia de conceptos con la normativa derogada; la segunda, de modificación de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias; la tercera, de modificación de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo; la cuarta, de modificación de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales; la quinta, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias; la sexta, de entrada en vigor, estableciendo que la ley entrará en vigor al mes de su publicación en el BOC; y la disposición final séptima, autorizando al Gobierno a dictar cuantas normas y disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el Proyecto de Ley.

Por su parte, el Anexo del Proyecto de Ley, «Evaluación ambiental de Proyectos», contempla en primer término los proyectos sometidos a la evaluación de impacto ambiental ordinario. Más adelante, los proyectos sometidos a la evaluación del impacto ambiental simplificada y, finalmente, se alude a los criterios para determinar si un proyecto debe someterse a evaluación ambiental ordinaria.

Exposición de motivos del Proyecto de Ley.

6. Antes de analizar el proyecto de texto normativo propuesto, conviene efectuar algunas sucintas consideraciones tanto a la exposición de motivos como a los antecedentes legislativos de esta Comunidad Autónoma en materia de ordenación

del territorio y del suelo, leyes cuyas respectivas exposiciones introductorias delatan, en clave histórica, la evolución normativa en esta materia, que a su vez explica las lagunas, contradicciones e insuficiencias hasta el presente Proyecto de Ley que concluye un lapso normativo jurídico urbanístico en el que, partiendo de la experiencia de las leyes anteriores, su aplicación y la realidad, pretende dotar a esta Comunidad Autónoma de una nueva ordenación jurídica, ajustada a las demandas y circunstancias actuales.

El proyecto normativo cuenta con una introducción que explica el contenido dispositivo que le sigue. La exposición de motivos, aunque carece de carácter normativo, permite, sin embargo, conocer cuál ha sido la *mens legislatoris*.

La STS de 19 de junio de 1992 (RJ 1992/5352) precisa que la introducción de las disposiciones es «un método para interpretar la *mens legis* de una norma jurídica, determinando su alcance y contenido, en donde el órgano que la produce explica la *ratio legis* que con ella persigue». Las normas jurídicas, conforme al art. 3.1 del Código Civil, han de interpretarse «según el sentido propio de sus palabras en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllos».

Este Consejo Consultivo ha tenido oportunidad de pronunciarse, en diversas ocasiones, sobre la utilidad de los exordios, que no son la simple presentación formal del contenido de una norma con rango de ley sino que constituyen la explicación racional de la disposición legal.

Porque, aunque «el preámbulo no tenga valor normativo», carencia que tiene como consecuencia que (STC 116/1999, de 17 de junio) «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, 150/1990, 212/1996 y 173/1998)», tal «carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa».

Según la citada STC 36/1981, «es consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a

una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio Legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada.

En lo que hace al preámbulo, (...) es evidente que su condición de interpretación cualificada nunca podrá imponerse a la que, con carácter privativo y excluyente y con verdadero alcance normativo, sólo puede predicarse de la autoridad interpretativa del Tribunal (Constitucional), es decir, a su condición de intérprete supremo de la Constitución y, con ella, de todas las leyes en su contraste con la norma fundamental como condición para el enjuiciamiento de su validez. Por ello, siendo los fundamentos jurídicos de nuestras resoluciones el *locus* para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el *decisum* sobre la validez de la norma enjuiciada, es obvio que sólo ahí ha de buscarse el juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos».

De ahí que se pueda precisar, que, como indica el Tribunal Constitucional, el preámbulo debe ser «coherente con la adecuación constitucional del contenido dispositivo». Debe ser la condensación de la energía que se pretende insuflar al contenido dispositivo que se justifica. La explicación de la nueva propuesta expresiva de una política, opción que no cabe ignorar aunque no puede ser el eje de la misma. Un preámbulo que no explica en clave constitucional la norma que le sigue sino que lo hace únicamente con carácter histórico desvaloriza los objetivos que se persiguen.

Ciertamente, la exposición de motivos del Proyecto de Ley cumple con las exigencias materiales señaladas, pues de su lectura resultan con nitidez los elementos esenciales que vertebran el Proyecto de Ley, aunque el apartado XVI de la introducción se refiera al trámite preliminar de consulta y de participación pública, que, sin embargo, forma parte de la tramitación del expediente.

Objetivos del Proyecto de Ley.

7. Según la exposición de motivos, el Proyecto de Ley que se analiza trata de superar los inconvenientes formales y materiales de la regulación legal hasta ahora

vigente y a tal fin propende una ordenación que tienda hacia la unidad formal y material. Una ley que reúna todas las normas «de aplicación directa que sean posibles» reduciendo al mínimo el desarrollo reglamentario (deseo que no se logra plenamente) que normalmente requiere un largo período de tiempo, con períodos transitorios de adaptación que pueden frustrar la reforma normativa.

Este inicial propósito normativo se intenta conseguir -según la exposición de motivos, simplificando «cargas y trámites excesivos e innecesarios», racionalizando «las reglas y los instrumentos de intervención» y actualizando la normativa a fin de que la misma «dé respuestas a las nuevas necesidades».

Con tales objetivos no se desea, en esencia, la alteración del modelo vigente, pues la propia exposición de motivos del Proyecto de Ley expresa que el límite a la nueva normativa es el respeto a «las ordenaciones territoriales básicas» que se califican de «estructurales».

Desde el punto de vista material, la exposición de motivos alumbra como elemento esencial del contenido del Proyecto de ley el principio de «desarrollo sostenible», con el que, según indica, se pretende equilibrar la actividad económica y la protección de suelos y espacios más valiosos, entre ellos los espacios naturales protegidos, cuya regulación se incorpora a la ley bajo el «principio de no regresión», efectuándose cambios menores «a efectos de sistemática y clarificación de contenidos», siendo el cambio más significativo la regulación de las denominadas «áreas de influencia socioeconómica en orden a la compensación de poblaciones y municipios afectados por los espacios naturales protegidos».

Según el Proyecto de Ley, el principio de desarrollo sostenible viene acompañado de “valores”, como «el paisaje, la movilidad sostenible, la eficiencia energética y la igualdad de género (*sic*), que pueden calificarse de criterios universales».

Sobre tales principios se construye un nuevo régimen jurídico del suelo partiendo del existente, que se simplifica, con especial atención al suelo rústico.

En cuanto a los instrumentos de ordenación del suelo, desaparecen unos y se crean otros nuevos «con fuerza para desplazar, aún con carácter excepcional, las determinaciones de los planes» y las directrices, evitando dificultades y bloqueos que colisionan «con normas de mínimo rango y máximo detalle». El principio que rige la planificación será el de «contención», con el efecto de que será «nulo de pleno derecho todo aquello en lo que exceda».

Se sustituye el denominado procedimiento bifásico de aprobación por un procedimiento de carácter monofásico en el que la Administración competente, en régimen de autonomía, tiene «la responsabilidad de aprobar el instrumento de ordenación».

Por lo que atañe a la intervención administrativa sobre usos del suelo -regulación que «recoge la experiencia de muchos municipios canarios»-, el Proyecto de Ley contempla diferentes modalidades: licencia municipal, comunicación previa y actuaciones exentas de intervención administrativa. A ellas se suman dos ámbitos particulares: actuaciones exentas de licencia por estar sujetas a títulos administrativos equivalentes y los supuestos de actos de la Administración pública. También se dispone «el carácter negativo del silencio administrativo», en el caso de licencias, y, en el caso de la comunicación previa, para evitar los problemas de derivados de «supuestos burdos de infracción de las normas», se dispone que la comunicación deberá formularse, acompañada de determinada documentación, «con quince días de antelación al inicio de las obras».

Por lo que concierne al restablecimiento de la legalidad urbanística y régimen sancionador, el Proyecto de Ley revisa la regulación de esas potestades acomodando sus presupuestos, garantías y trámites a los criterios de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre) y de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre). Se mantienen como potestades diferenciadas la de «restablecimiento» y la «sancionadora», distinguiéndose entre supuestos susceptibles de «legalización de las obras y no legalización», sin que «como hasta ahora, la solicitud de legalización interrumpa las actuaciones».

Por lo que respecta al régimen sancionador, el Proyecto de Ley «se ha limitado a actualizar el cuadro de infracciones y sanciones», a «clarificar el desajuste existente entre sanciones y tipos infractores», y a aportar «mayor claridad» al régimen de competencias y funciones en esta materia.

Por lo que atañe al papel de las Administraciones públicas canarias, la exposición de motivos explica que el criterio rector del Proyecto de ley es de la «garantía de autonomía de cada Administración pública (...) sin injerencias indebidas», sin perjuicio de «la cooperación, la colaboración y, en su caso, la coordinación interadministrativa en atención a los intereses públicos concurrentes».

Según resulta de la propia exposición de motivos, el texto es en gran parte continuista del Derecho vigente, que toma como punto de partida en numerosas ocasiones. La nueva ordenación, pues, deberá ser analizada a la luz de los principios rectores que se desprenden del Proyecto de Ley, como son los de desarrollo sostenible; no regresión en la defensa de los espacios naturales protegidos; de contención de la planificación; autonomía local y autorresponsabilidad; y cooperación, colaboración y lealtad institucional.

A tal finalidad responden justamente las disposiciones adicionales y transitorias proyectadas cuyo contenido regulatorio se ha definido «de forma prudente», como resulta del hecho de que se permite la «ultraactividad de las normas derogadas en orden a la culminación de las actuaciones en trámite, salvo que la nueva regulación resulte más favorable o, en su caso, la Administración o el ciudadano opten por acogerse a la nueva normativa», y que la adaptación de los instrumentos de ordenación a esta Ley «se efectúe con ocasión de la primera revisión que se aborde» superando la antigua técnica normativa de fijar «plazos obligatorios de adaptación» que nunca se cumplían.

Sobre la técnica del reenvío en el Proyecto de Ley.

8. Analizado el Proyecto de Ley se aprecian numerosos reenvíos de distinta naturaleza y alcance que, con carácter general, deberían ser reformulados en el sentido de unificar las normas afectadas y, en algunos casos, suprimirlos, evitando reenvíos sucesivos, técnica normativa no aconsejable que podría ser solventada mediante la redistribución del contenido propuesto a los diferentes preceptos a que se llama. Es el caso, por ejemplo, del art. 20.7 PL, que remite al supuesto contemplado en el apartado 1.c) del mismo artículo para indicar que la tramitación será la que se menciona en el art. 334 PL, cuyo apartado 2 vuelve a reenviar al art. 20 PL. Por su parte, el art. 72.2 PL, que tiene por objeto las infraestructuras, dotaciones o equipamientos que no puedan localizarse en suelo rústico, dispone que en tales supuestos será de aplicación «el procedimiento establecido en el art. 20 de esta Ley». Al margen de ello, el apartado 7 del art. 20 PL puede ser reconducido materialmente al apartado 1.c) del propio Proyecto de Ley, evitando de esta manera un innecesario reenvío, máxime cuando los preceptos citados guardan conexión material, lo que permite una solución normativa más sencilla.

Los reenvíos efectuados son de las siguientes clases:

a) Abstractos, en el sentido de que se remite al Ordenamiento jurídico o a «las leyes» [art. 6.1.c) y disposición adicional novena.2 PL].

b) Generales. Los reenvíos generales pueden ser:

b.1) Al propio Proyecto de Ley [arts. 43.b), 49.3, 269 y 406.1 y 2 PL].

b.2) Al Derecho sectorial del Estado (arts. 14.3, 15.2, 28.2, 29.2, 154.4, 287, 292.2, 406.1 y 2 PL).

b.3) Al Derecho sectorial autonómico (arts. 14.3 y 15.2 PL).

c) Específicos. Estos reenvíos pueden ser:

c.1) A preceptos concretos del Proyecto de Ley [arts. 20.7, 45.1.e) y f), 51.g), 52.3, 61.2.b), 62.2 y 6.a), 72.2 y 3, 76, 77.2, 78.2, 105.3, 117.2, 138.3, 213.7, 218.8, 227.1, 231.2, 242.2 y 4, 254, 266, 271.3.b), 282, 364.2, 366.2, 370.1 y 2, y disposiciones adicionales novena, décimocatorce 1 y 2 y decimoctava PL].

c.2) Al Derecho estatal (art. 11.5, y disposiciones adicionales primera, octava, undécima y decimotercera PL).

c.3) Al Derecho autonómico (art. 147.3 y disposiciones adicionales cuarta y octava PL).

Como se dijo, con carácter general se debería efectuar una corrección de los reenvíos normativos efectuados, intentando suprimir aquellos en los que las normas de reenvío y receptora cuentan con una regulación uniforme o desdoblada en preceptos diferentes.

El reenvío abstracto al Ordenamiento jurídico o a las leyes de aplicación puede resultar innecesario.

Los reenvíos generales sectoriales, tanto al Derecho estatal (legislación de procedimiento administrativo común, de régimen local, de expropiación forzosa, etc.) como al Derecho autonómico (aguas, ordenación especial del suelo, patrimonio histórico, etc.) podrían suprimirse del cuerpo del Proyecto de Ley para unificarlos en una disposición adicional en donde de manera precisa y concreta se disponga, sin perjuicio del contenido del Proyecto de Ley, el régimen jurídico complementario aplicable, sea estatal o autonómico.

De esta manera, se simplificaría su uso al recogerse en una única disposición todo el Derecho sectorial, estatal o autonómico, que delimita el contenido de la competencia autonómica de la que el Proyecto de ley es expresión normativa.

Mención específica merece la disposición adicional quinta 1 y 2 PL, que recoge de forma específica reenvíos a normas reglamentarias de esta Comunidad Autónoma. Una modificación de tales normas obligaría a modificar la ley, incorrección que debería eludirse. En este caso, bastaría un reenvío general sectorial sin mencionar norma jurídica concreta.

Sobre la reiteración de disposiciones legales y normativa básica del Estado en el Proyecto de Ley.

9. Mención singular merece la transcripción, por el Proyecto de Ley, de preceptos legales vigentes tanto estatales, fundamentalmente básicos, como de la propia Comunidad Autónoma.

A. Reproducción del Derecho estatal.

Por lo que atañe a la reproducción normativa, debemos reiterar una vez más la doctrina constitucional sobre las «*leges repetitae*» [entre otras muchas, las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9].

En general, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa, cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos

constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando ésta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el Legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico (doctrina reiterada en los Dictámenes de este Consejo 119/2014 y 238/2014).

Respecto de la legislación básica, reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional que su reproducción por la legislación de desarrollo no es de por sí inconstitucional cuando la repetición sea inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico (STC 47/2004, entre otras). No obstante, para ello es necesario que este cumpla efectivamente su función de desarrollo, es decir, que establezca normas que concreten las normas básicas, adaptándolas a las especificidades de la Comunidad Autónoma y a las propias opciones de la política autonómica en la materia.

Tal como señalamos en el Dictamen 82/2014, la reiteración de preceptos básicos de competencia estatal «no sólo no es necesaria, por hallarse ya regulado en la propia ley básica, sino que, además, constituye una incorrecta técnica normativa, como ha venido señalando el Tribunal Constitucional desde su paradigmática Sentencia 38/1982, de 22 de junio, o, posteriormente, la STC 341/2005, de 21 de diciembre.

Ello se agrava por el hecho de que en la mayoría de las ocasiones no se produce tal incorporación de forma literal, lo que constituye una extralimitación competencial que podría conllevar la inconstitucionalidad de la norma autonómica cuando altera el contenido de los preceptos básicos».

B. Reproducción de Derecho propio.

El Proyecto de Ley también reincorpora a su contenido Derecho propio vigente de esta Comunidad Autónoma, aunque adaptado al nuevo modelo urbanístico del que el Proyecto de Ley es expresión normativa.

Antinomias normativas.

10. Se debe evitar así mismo la generación de antinomias normativas en la medida que el proyecto normativo incorpore preceptos contradictorios, como ocurre con la jerarquía entre los distintos instrumentos de ordenación, con el alcance que se verá más adelante. Esta práctica afecta sin duda a la seguridad jurídica, por lo que debería evitarse.

Acerca de la remisión a la regulación de rango reglamentario.

11. Especial mención merece el uso que el Proyecto de Ley hace de la habilitación a la potestad reglamentaria del Gobierno para que el contenido de la ley que resulte pueda ser completado, desarrollado o pormenorizado, que son las funciones que el Ordenamiento asigna al reglamento ejecutivo de ley.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley señala que uno de los fines propuestos es el de crear un único texto dotado de unidad interna y coherencia que incluyera todo el Derecho urbanístico de esta Comunidad Autónoma, limitando el desarrollo reglamentario a aspectos concretos, sobre todo a aquellos de novedosa introducción en el Ordenamiento urbanístico turístico, reduciendo al mínimo el desarrollo reglamentario, «que normalmente requiere un largo período de tiempo, con períodos transitorios de adaptación que pueden frustrar cualquier reforma normativa».

Sin embargo, tal pretensión de potestad reglamentaria contenida no parece haber tenido plena consecución en el Proyecto de Ley, que realiza numerosas habilitaciones a la potestad reglamentaria del Gobierno para el desarrollo de la misma, que se explica, en parte, por la extensión, naturaleza y unificación que pretende el Proyecto de Ley.

En efecto, un repaso del texto propuesto acredita un intenso uso de la técnica de la habilitación reglamentaria, al margen de la habilitación general de la disposición final séptima PL (conforme con la cual «se autoriza al Gobierno a dictar cuantas normas y disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en la presente ley»).

En relación con el contenido de esta disposición general de habilitación de la potestad reglamentaria, debe señalarse que el Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley, puede dictar «normas y disposiciones», que sólo pueden ser reglamentarias, por lo que se trata de una redundancia innecesaria. Quizás, la norma propuesta trataba de distinguir entre «desarrollo» y «aplicación», aquél, por normas; y ésta, por actos, en ambos casos, por Decreto. Desarrollo -es decir, complemento y pormenorización del contenido de la ley- sólo existe en el primer caso. Preceptos que contemplan actuaciones aplicativas gubernativas se encuentran en los arts. 21.2, 142.1 y 176.1 PL.

En el Proyecto de Ley se efectúan considerables indicaciones al ejercicio de la potestad reglamentaria gubernativa, con diferente alcance.

Tales referencias se encuentran en los arts. 13.5 PL (composición, estructura y régimen de funcionamiento del órgano colegiado que se contempla), 23.2 PL (organización y régimen de funcionamiento del Consejo Cartográfico de Canarias), 25.4 PL (organización y funcionamiento de la Oficina de Consulta Jurídica), 26.2 PL (estructura y régimen jurídico y funcionamiento del Observatorio del Paisaje), 37.3 PL (condiciones del ejercicio del derecho a compensación de los propietarios del suelo rústico de protección ambiental por diligente conservación y mejora del paisaje y de los valores protegidos), 38.3.c) PL (aseguramiento de la ejecución de la totalidad de los servicios que demanden las construcciones e instalaciones autorizadas como deber de los propietarios de suelo rústico), 40.5 PL (estructura, organización, funcionamiento y otras determinaciones de los Fondos insulares de compensación de la conservación), 53 PL (deberes de las personas propietarias de suelo urbano no consolidado por la urbanización), 62.1 PL (excepciones sobre uso ordinario en suelo rústico para posibilitar la vigilancia de Espacios Naturales Protegidos o de instalaciones autorizadas), 62.6 PL (condiciones para rehabilitación, reconstrucción de edificios de valor etnográfico y el traslado y nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, en suelo rústico), 65.2 PL (condiciones urbanísticas de los diferentes usos y actividades

en suelo rústico, así como requisitos sustantivos y documentales), 87.9 PL (normas, criterios y metodología a utilizar por el órgano ambiental) 114.1 PL (tramitación de los planes y normas de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000), 134.4 PL (desarrollo de las determinaciones, contenido sustancial y documental y los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística), 138.1.b) PL (tipo de equipamientos y, en su caso, las reservas mínimas), 147.3 PL (planes especiales de ordenación de área afectada por la declaración de un conjunto histórico), 176.4 PL (contenido de las normas de conservación de los lugares integrados en la Red Natura 2000 no coincidentes con los espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos), 186.3 PL (ponderación de los parámetros para las compensaciones a los municipios pertenecientes al área de influencia socioeconómica de espacios naturales protegidos), 191 PL (funciones de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales), 199.2 PL (criterios y condiciones para la fijación de plazos en la organización temporal de la ejecución del planeamiento), 203.3 PL (delimitación de unidades de actuación), 208.3 PL (relación pormenorizada de los gastos de ejecución y de planeamiento), 217.1 PL (contenido de los estatutos de la entidad de gestión y bases de actuación del sistema), 221.2 PL (procedimiento para la sustitución o cambio de los sistemas de ejecución privada), 251 PL (procedimiento de tasación conjunta), 254.1 PL (tramitación de la declaración del incumplimiento y sustitución del sistema por el de ejecución forzosa), 263.2 PL (procedimiento administrativo de sustitución del propietario y expropiación por incumplimiento de la función social), 268.2 PL (procedimiento para la recepción de las obras de urbanización), 330.2 PL (modificación de la relación de actuaciones sujetas a licencia), 331.3 PL (modificación de la relación de actuaciones exentas de las licencias del apartado 2), 333.3 PL (modificación de la relación de actuaciones exentas de las licencias del apartado 2) y 406.1 PL (procedimiento sancionador en materia de ordenación del territorio, urbanismo y protección del medio natural).

Tales habilitaciones no poseen el mismo alcance, pues existen habilitaciones que parten del contenido de preceptos dotados de contenido material, mientras que en otros casos la habilitación no dispone de contenido sustancial legal que permita delimitar el alcance de la potestad reglamentaria a ejercer, lo que en algún caso podría ser cuestionable, como técnica normativa, en función de la materia de que en cada caso se trate.

Especial mención merece la disposición transitoria quinta 3 PL, que habilita a «Orden del departamento competente en materia de ordenación del territorio» para que pueda (“podrá”) «precisar con mayor detalle la equiparación formulada en esta

disposición transitoria». Se trata de una habilitación inadecuada por cuanto es la citada disposición transitoria PL la que efectúa la «equiparación de categorías de suelo rústico», por lo que no se justifica el alcance de esta posibilidad de mayor detalle que se remite a la Orden del Consejero. En la medida en que tal precisión pudiera afectar a los derechos patrimoniales afectos a las distintas categorías de suelo rústico, se debería indicar de qué tipo de detalles se trata, y, en cualquier caso, que tal precisión no puede afectar al contenido de la equiparación dispuesta por el Proyecto de Ley.

II

Observaciones al articulado y disposiciones del Proyecto de Ley.

Antes de entrar a examinar el fondo del Proyecto de Ley sometido a consulta, conviene señalar que el dictamen se centra en el análisis de las cuestiones más relevantes del texto de la iniciativa legislativa, sin entrar de nuevo a analizar los artículos que reproducen la normativa básica vigente o que no presentan objeciones.

Título Preliminar (artículos 1-26).

Capítulo II. Principios.

- Artículos 3, 4 y 5. Desarrollo sostenible, criterios de intervención y principios específicos.

Los principios que se contienen en el Capítulo II del Título Preliminar del Proyecto de Ley traen causa, en mayor o menor medida, de las directrices de ordenación general recogidas en el Anexo de la Ley 19/2003, de 14 de abril, que el apartado 1.c) de la disposición derogatoria única del PL deroga expresamente (junto con la memoria). En este sentido, los arts. 3 y 4 PL reproducen las directrices 7 y 8, mientras que el art. 5 acoge de forma genérica y simplificada parte de los principios de las directrices en relación con los espacios naturales y con la ordenación territorial y urbanística.

Por lo que se refiere al art. 3 PL, que lleva por rúbrica «Desarrollo sostenible», conviene mencionar el apartado 4 de la memoria de las directrices de ordenación general que ahora se van a derogar, cuando señala sobre esta cuestión lo siguiente:

«El objetivo final de una política de desarrollo sostenible es el desarrollo humano sostenible, la mejora de las condiciones de vida de toda la población, incluidas las generaciones futuras. No es sostenible un desarrollo que preserve los recursos naturales a

costa de disminuir la renta, el nivel de empleo o la calidad de vida, que aumente el riesgo de estancamiento o que suponga un freno a las tendencias dinamizadoras; pero no debe identificarse calidad de vida con modos de consumo casi patológicos, o con el derroche de recursos naturales. Conseguir que el desarrollo económico sea sostenible, duradero, que la sociedad sea cada vez más justa, que el patrimonio natural y cultural se incrementen no va a ser gratuito; requiere de sacrificios, especialmente en los modos de producción y consumo de bienes y de recursos naturales, como el suelo, el agua o la energía.

No existe un único o universal modelo de sociedad sostenible al que debamos dirigirnos, ni existen principios absolutos que marquen el sendero. Se trata de avanzar desde nuestra propia y actual realidad, eliminando poco a poco los modos de producción, consumo y comportamientos más destructores de nuestros recursos, menos equitativos y justos, menos solidarios entre nosotros y con las generaciones futuras (...)».

Por su parte, como se anuncia en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, el *desarrollo sostenible* es uno de los principios básicos en los que se sustenta la norma, en la medida en que se trata de un principio y directriz que debe guiar la ordenación e intervención sobre el suelo de las islas; y su reconocimiento y protección se lleva a cabo ahora a partir de un equilibrio que la norma proyectada pretende alcanzar, a saber: «facilitar la actividad económica y social en los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, renovando las reglas aplicables, y, paralelamente, proteger y conservar los espacios y suelos más valiosos, ya sea por sus valores naturales ya sea porque aseguran la sostenibilidad de aquel desarrollo (...)».

Este entendimiento sobre el que descansa el equilibrio que acaba de exponerse y que se configura como piedra angular del Proyecto de Ley, debe vincularse, además, con el impacto de la actual situación de crisis económico-financiera, lo que hace más patente aún la necesidad de la modificación legislativa.

- Artículo 6. Participación ciudadana.

Es trasunto este artículo del derecho constitucionalmente reconocido en el art. 105.a) de la Constitución, que garantiza el derecho de los ciudadanos a participar directamente o por medio de organizaciones y asociaciones en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, entre las cuales se encuentran evidentemente los instrumentos de ordenación y planeamiento.

En desarrollo de los arts. 33 y 45, 47 y 105.a) de la Constitución, la legislación básica estatal establece que la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas, y que los ciudadanos han de participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones,

observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada [art. 4.2, c), de carácter básico, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre]. Este derecho, por lo demás, se encuentra indefectiblemente unido al reconocido en el art. 7 PL («Derecho a la información urbanística»), que lo complementa.

Por otra parte, la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), establece que el público participará en la elaboración de las disposiciones de carácter general sobre ordenación del territorio y utilización de los suelos mediante la expresión de observaciones y opiniones «cuando estén abiertas todas las posibilidades antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general», debiéndose tener debidamente en cuenta en la adopción de esas decisiones los resultados de la participación pública [art. 16.1, b) y c)]. Los preceptos citados tienen carácter básico.

De la Constitución y de la legislación básica resulta que la potestad de ordenación territorial y urbanística es una potestad pública indeclinable, y que su ejercicio comprende: instrumentar la participación pública en la elaboración de los instrumentos de planeamiento, contestar motivadamente las alegaciones de los ciudadanos, realizar la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento en el seno de la cual se ha de consultar a los ciudadanos sobre las repercusiones medioambientales, y recabar los informes preceptivos de otras Administraciones, por lo que los arts. 6 y 7 PL resultan correctos.

- Artículo 9. Compensar por conservar.

Se formula en aquel artículo el principio de *compensar por conservar* en relación con los suelos rústicos protegidos por sus valores ambientales. Tal compensación se hará efectiva a través del Fondo Insular de Compensación de la Conservación regulado en el art. 40 PL, que, a su vez, remite a una futura disposición reglamentaria para la fijación de la estructura, organización y funcionamiento, entre otros aspectos, del citado Fondo.

Con todo, la referencia que hace el apartado 2 de este precepto a la conservación «diligente» resulta insuficiente por la amplitud de su contenido. En

efecto, se utiliza aquí un concepto jurídico indeterminado que puede generar inseguridad jurídica (art. 9.3 CE).

- Artículo 16. Entidades instrumentales.

La doctrina de este Consejo respecto a la consideración de «medios propios», tal como se ha expresado en el Dictamen 82/2014, indica que «los entes instrumentales de la Administración autonómica especializados en la ordenación urbanística pueden tener la consideración de medios propios de dicha Administración cuando ésta sea la promotora de los instrumentos de planeamiento que le corresponda elaborar, bien porque en la ley le atribuya directamente esa elaboración, bien porque se la atribuya de manera subsidiaria ante la inactividad de las Administraciones locales, Cabildos y Ayuntamientos, en la elaboración de dichos instrumentos».

- Artículo 23. Consejo Cartográfico de Canarias.

Si el Proyecto de Ley pretende priorizar las competencias municipales en este órgano de la Comunidad Autónoma, en el que se prevé representación de los Cabildos Insulares y de la Administración General del Estado con competencia en materia cartográfica, debería completarse con la representación de los Ayuntamientos.

- Artículo 24. Registro del Planeamiento de Canarias.

Este Registro no es una entidad ni un órgano especializado, por lo que su incardinación en la Sección 2ª del Capítulo III, rubricada “Entidades y órganos especializados”, no resulta sistemáticamente adecuada.

Título I. Régimen jurídico del suelo (artículos 27-59).

Sección 1ª. Contenido de la propiedad del suelo (artículos 27-30).

Estos preceptos básicamente reproducen los arts. 56 a 59 del vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

- Artículo 30. Aprovechamiento urbanístico medio.

El art. 30 PL reproduce el art. 60 del vigente Texto Refundido de 2000 y regula el aprovechamiento urbanístico.

Su apartado 1 establece que en los sectores de suelo urbanizable y en los ámbitos de suelo urbano no consolidado, el planeamiento establecerá los aprovechamientos urbanísticos global y medio en función de los usos, intensidades,

tipologías edificatorias y circunstancias urbanísticas de los terrenos que no estén destinados a viales, zonas verdes y *demás dotaciones*.

De conformidad con el art. 2.3.d) PL, la dotación se define como la «categoría comprensiva de los usos y servicios públicos, a cargo de la Administración competente, así como de los servicios de interés económico general, en ambos casos con el suelo y las construcciones e instalaciones correspondientes, que sirvan las necesidades de un sector de suelo urbanizable, de un ámbito de suelo urbano o de un asentamiento. Corresponde con la categoría de sistema local».

El art. 30.1 PL puede generar confusión, pues si utiliza el término «dotación» en la propia acepción establecida en el art. 2.3.d) podría llevar a entender que para calcular el aprovechamiento sólo se excluyen los sistemas locales, pero no los sistemas generales, que se encuentran igualmente definidos en el apartado c) del art. 2.3 PL.

Por ello, si bien pudiera entenderse que se está utilizando el término «dotación» en un sentido más genérico que el previsto en el art. 2.3.d) PL. Para evitar la señalada confusión, el precepto habría de contener así mismo una referencia a los «sistemas generales».

Por otra parte, en su apartado 2, párrafo segundo, el art. 30 PL establece que los planes parciales fijarán la ponderación relativa de los usos y tipologías edificatorias resultantes de su ordenación detallada. En el precepto no se ha tenido en cuenta que los planes generales, de conformidad con lo previsto en los arts. 136.3 y 143.3 PL, podrán igualmente establecer las determinaciones de ordenación pormenorizada, en todo o en parte del término municipal, de cualquier clase y categoría de suelo, por lo que habría de contenerse una previsión en igual sentido en relación con estos planes cuando ordenen directamente el ámbito o sector.

- **Artículos 31-33. Clasificación, categorización, calificación, equivalencia, usos y obras provisionales.**

- **Artículo 31, apartados 4 y 5.**

Los apartados 2 y 3 de este precepto atribuyen al plan general de ordenación la clasificación del suelo, así como su adscripción a la categoría y, en su caso, subcategoría que corresponda de acuerdo con los criterios establecidos en la propia ley.

Su apartado 4 atribuye así mismo al «planeamiento municipal» la calificación del suelo de cada clase y categoría de acuerdo con su destino específico. Este precepto, sin embargo, en aras a la claridad de la norma, debería, en concordancia con lo establecido en el art. 137.A), apartados d) y e) PL, referirse igualmente al plan general, dado que el concepto de *planeamiento municipal* es comprensivo de distintos instrumentos de ordenación urbanística contemplados en la propia ley.

A su vez, el apartado 5 establece que «en los casos establecidos por esta Ley o norma de igual rango, los restantes instrumentos de ordenación podrán establecer la clasificación, categoría, subcategoría e, incluso, calificación en el área sobre el que se proyecten».

Este precepto implica que en determinados supuestos contemplados por la propia ley o norma de igual rango se posibilita una diferente clasificación, categoría, subcategoría o calificación del suelo a la contemplada en el plan general de ordenación, de tal forma que prevalece lo sectorial sobre la planificación general.

Esta salvedad está contemplada en el propio Proyecto de Ley en relación con los proyectos de interés insular o autonómico regulados en sus arts. 124 a 133.

En lo que ahora interesa, estos proyectos, que podrán ser promovidos por iniciativa pública o privada (art. 125 PL), podrán ejecutarse en cualquier clase de suelo con independencia de su clasificación y calificación urbanística, con las limitaciones que prevé el art. 124.4 PL. A estos efectos, entre sus determinaciones, deberán reflejar su adecuación al planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente o, en su caso, determinaciones de dicho planeamiento municipal que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del proyecto [art. 126.1.g) PL]. Por último, como corolario de todo ello, el art. 127 PL establece que las determinaciones contenidas en los proyectos de interés insular o autonómico prevalecerán sobre el planeamiento insular y municipal, que habrán de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a ese suelo.

La introducción en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo de esta posibilidad de modificar el planeamiento general por medio de proyectos que tienen naturaleza de instrumentos de ordenación específicos no constituye novedad alguna en la legislación autonómica vigente, pues ya está prevista en el apartado 5 del art. 62 *ter* TRLOTEN, referido a los proyectos de actuación territorial para la previsión y realización de obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de

equipamiento, o de actividades industriales, energéticas o turísticas, proyectos que fueron introducidos por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Por tanto, en consonancia con la última modificación del art. 9 TRLOTEN, operada por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales, que suprime el *principio de planificación previa* de este artículo, como legitimadora de las diversas actuaciones sobre el territorio, se introducen en el Proyecto de Ley los proyectos de interés insular o autonómico como instrumentos de ordenación específicos, de forma similar a los ya citados proyectos de actuación territorial, de acuerdo con la previsión que sobre los instrumentos de ordenación se contiene en el art. 84.3 y 4 PL. Sobre esta cuestión este Consejo ya se pronunció en el Dictamen 82/2014, de 18 de marzo, en relación con la modificación que pretendía operarse del citado art. 9 TRLOTEN, a cuyas consideraciones nos remitimos.

- Artículo 32. Equivalencia a efectos de situación del suelo.

Este precepto, dedicado a la equivalencia a efectos de la situación del suelo, establece que los suelos clasificados y categorizados como suelo rústico así como los suelos clasificados y categorizados como suelo urbanizable hasta la recepción de la urbanización se encuentran en la situación básica de suelo rural [letra a)], en tanto que los suelos categorizados como suelo urbano así como los asentamientos rurales asimilados a suelo urbano se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado [letra b)].

El Proyecto de Ley mantiene la clásica distinción entre suelo rústico, suelo urbanizable y suelo urbano.

La legislación básica por su parte no distingue entre clases de suelo, en tanto que se considera una técnica urbanística de competencia autonómica, sino que se limita a establecer dos situaciones básicas, que son las de «suelo rural» y «suelo urbanizado» (art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, TRLSRU). Sobre esta cuestión, las SSTC 61/1997 y 164/2001, en relación con las competencias estatales *ex art. 149.1.ª CE*, declararon la constitucionalidad de la clasificación del suelo operada por la legislación estatal e, incluso, aceptaron la

fijación de determinados criterios mínimos para la consideración de los terrenos dentro de cada una de las clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable, entonces previstos), teniendo en cuenta el carácter instrumental de la clasificación del suelo respecto a la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana. Esta clasificación tripartita se define por el Tribunal como un instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana y, a su juicio, no prefigura un concreto modelo urbanístico ni limita a las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones distintas y superpuestas a las estatales. Sobre esta base, la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, puede efectuar las clasificaciones que estime oportunas, siempre que se ajuste a los criterios en aquella establecidos (SSTC 61/1997 y 164/2001).

En este sentido, no ofrece reparos lo dispuesto en el apartado 1 de este art. 32 PL, que se ajusta a la situación de suelo rural que se establece en el art. 21.2.a) y b) TRLSRU.

El apartado 3 de este mismo art. 21 TRLSRU dispone que se halla en situación de suelo urbanizado el que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación [apartado a)]; tener instaladas y operativas, conforme con lo establecido en la legislación urbanística las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes [apartado b)]; o, por último, estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determina la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente [apartado c)].

La letra b) del art. 32 PL considera en la situación de suelo urbanizado los suelos clasificados y categorizados como suelo urbano.

De esta forma, la clasificación de suelo urbanizado ya no se hace depender de su efectiva urbanización o no, de tal forma que tanto el suelo urbano consolidado como aquél que no cuenta con los servicios de urbanización (no consolidado) tienen la consideración de suelo urbanizado.

Esta clasificación se entiende, sin embargo, ajustada a lo previsto en el art. 21.3 TRLSRU, dado que en este precepto se considera en situación de urbanizado no sólo el suelo que cuente con los servicios de urbanización, bien ya culminados o bien pendientes solo de realizar las conexiones con los servicios urbanísticos ya existentes, sino también aquel suelo ocupado por la edificación, de tal forma que considera suelo urbanizado el suelo en que la edificación se encuentre consolidada.

No obstante, aunque en el art. 48.1.b) PL se concretan las condiciones a que se refiere el art. 21.3 TRLSRU para ser considerados suelos urbanizados, en este art. 32.b) PL habría de concretarse que solo aquellos suelos que cumplan los requisitos a los que se refiere la legislación básica se consideran urbanizados.

Capítulo II. Suelo rústico (artículos 34-40).

- Artículo 37.3. Derechos de las personas propietarias del suelo rústico.

De conformidad con el art. 9 PL, que establece el *principio de compensar por conservar*, la contribución a la conservación del suelo con valores ambientales y del paisaje constituye función social específica del derecho de propiedad de los suelos donde se generan plusvalías urbanísticas (apartado 1). De acuerdo con esa función social específica, quienes se beneficien de la existencia y conservación de esos espacios deben contribuir a su conservación, mientras que quienes los conserven con diligencia habrán de ser objeto de compensación en los términos previstos en la propia ley (apartado 2).

En aplicación de este principio, el art. 37.3 PL otorga al propietario de suelo rústico de protección ambiental el derecho a ser compensado por la diligente conservación y mejora del paisaje y, en su caso, de los valores protegidos. Conforme con este mismo precepto, este derecho será, como mínimo, equivalente al 0,5% del valor catastral que corresponda, siempre que acredite la adecuada conservación del suelo, incrementándose esta cuantía en la medida de las mejoras efectivas que se realicen en ese espacio y que sean comprobadas por el Cabildo correspondiente.

El artículo remite a la regulación reglamentaria las condiciones de ejercicio de este derecho y las formas y periodicidad de la compensación, y excluye de este derecho los terrenos, cualquiera que sea su naturaleza, cuya titularidad ostenten las Administraciones Públicas.

Aunque la legislación básica no contemple expresamente este derecho de compensación, el mismo resulta coherente con la finalidad de incentivar activamente la protección de los valores naturales, más allá de los estrictos deberes por parte de los propietarios de este tipo de suelo rústico, de acuerdo con las competencias que en materia de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente posee la Comunidad Autónoma, que desarrolla la normativa básica (art. 16 TRLSRU), y no la contradice por cuanto dicha compensación establecida en norma de rango legal tiene cobertura en la indemnización que prevé el art. 4.1 TRLSRU.

Ahora bien, tal y como hemos citado en relación con el art. 9 PL, la regulación prevista adolece de una marcada indefinición, por cuanto no se concreta el supuesto de hecho que daría lugar a esta compensación, indicando únicamente que lo será la «diligente» conservación.

- Artículo. 40. Fondo Insular de Compensación de la Conservación.

El art. 40 PL crea el Fondo Insular de Compensación de la Conservación, que tiene por finalidad hacer efectivo el derecho a la compensación por conservar y que se nutrirá de las aportaciones que realicen los titulares de suelo urbanizable ordenado, urbano no consolidado y urbano incluido en actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad, así como de las aportaciones que realicen las Administraciones públicas y de los recursos procedentes de los ingresos por sanciones en los términos de la misma ley. También en relación con este Fondo, el apartado 5 de este art. 40 PL remite a la potestad reglamentaria la regulación de su régimen.

El art. 40 PL, tampoco establece el régimen jurídico de este Fondo, remitiendo al reglamento su completa regulación. En este sentido, la ley debería establecer los supuestos que podrían dar lugar a un incremento de la compensación o la periodicidad de la misma, como parte integrante de su régimen jurídico legal.

Al margen de lo señalado, es preciso tener en cuenta además que la conservación y mantenimiento del suelo rústico es un deber que se impone a sus propietarios, tal como se establece en el art. 15.1.b) TRLSRU, con el contenido que se establece en el art. 16 TRLSRU y contempla asimismo el art. 38 PL. Por ello, no se compadece bien con la existencia de este deber el paralelo reconocimiento de un derecho a la compensación por su cumplimiento.

Por último, este artículo en su apartado 3, aunque con una redacción poco clara, otorga preferencia para recibir la compensación a los propietarios de suelo de protección ambiental incluidos en espacios naturales. Esta regulación resulta

contradictoria con lo previsto en los arts. 9.2 y 37.3 PL, pues en estos preceptos se reconoce el derecho a la compensación con carácter general a todos los propietarios de suelo rústico de protección ambiental que efectúen una conservación «diligente».

Capítulo III. Suelo urbanizable (artículos 41-47).

- Artículos 43 y 45. Derechos de las personas propietarias de suelo urbanizado no ordenado y ordenado.

Estos artículos regulan, respectivamente, los derechos de los propietarios de suelo urbanizable no ordenado y ordenado contemplados en la legislación básica, en el art. 13.2 TRLSRU.

En los mismos, sin embargo, no se contempla el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación, que concede el art. 13.1, párrafo tercero, TRLSRU.

- Artículo 46. Deberes de las personas propietarias del suelo urbanizable ordenado.

El art. 46 PL no contempla entre los deberes que el citado Texto Refundido impone al propietario el previsto en el art. 16.3, de carácter básico, relativos a la asunción, como carga real, de la participación en los deberes legales de la promoción y al deber de permitir la ocupación de los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al promotor de la iniciativa.

Capítulo IV. Suelo urbano (artículos 48-59).

- Artículo 51. Derechos de las personas propietarias de suelo urbano no consolidado.

Entre los derechos reconocidos en este art. 51 PL a los propietarios de suelo urbano no se contempla el derecho a obtener, en su caso, la conformidad o autorización administrativa correspondiente para realizar actuaciones sobre el medio urbano a que se refiere el art. 14.d) TRLSRU.

En cuanto a su apartado a), la categoría de *suelo urbanizable no programado* no se contempla en el Proyecto de Ley, ni en el art. 42 PL, que sólo establece las categorías de suelo urbanizable ordenado y no ordenado, ni en ningún otro artículo. En todo caso, dado que este art. 51.a) se refiere a usos y obras provisionales, la

remisión habría de efectuarse a los términos del art. 33 PL, que es el que contempla la posibilidad de los usos y obras de este carácter.

- **Artículo 55.2. Derechos de las personas propietarias en actuaciones de dotación.**

Procede una mejor redacción de este precepto en tanto que identifica el suelo urbano incluido en actuaciones de dotación como una categoría de suelo, cuando debería referirse a las personas propietarias de suelo incluido en estas actuaciones, como se delimita en su apartado 1.

Título II. Utilización del suelo rústico (artículos 60-81).

Capítulo I. Régimen General.

- **Artículos 60 a 65.**

Estos preceptos establecen los usos en suelo rústico, distinguiendo entre usos, actividades y construcciones ordinarios (art. 61), ordinarios específicos (art. 62), complementarios (art. 63) y los de interés público o social (art. 64). Además, el art. 65 PL establece los usos, actividades y construcciones autorizables.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es competencia autonómica fijar los usos de cualquier clase de suelo (SSTC 61/1997 y 164/2001), por lo que el legislador autonómico se encuentra habilitado para establecer y distinguir distintos tipos de usos en el suelo rústico.

No obstante, es preciso tener en cuenta que el art. 13.1 TRLSRU, de carácter básico, establece para esta clase de suelo que las facultades del derecho de propiedad comprenden usar, disfrutar y disponer los terrenos conforme a su naturaleza, debiendo destinarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

De los términos en que se expresa la exposición de motivos, resulta que constituye uno de los objetivos de la ley la potenciación del aprovechamiento de los suelos de protección económica (básicamente, agrarios) en coherencia con el objetivo de promover el sector primario en las islas. En esta línea, y como también se expone, el Proyecto de Ley adopta medidas dirigidas a poner en valor las actividades que en ellos se realizan, a atender a su carácter profesional y no meramente artesanal y tradicional, y a ayudar a la generación de rentas complementarias que consoliden el sector primario como garantía para su propia supervivencia. En este sentido, se redefinen los usos ordinarios o propios de esta

clase de suelos: agrario, ganadero, pastoreo, piscícola, silvícola-forestal, cinegético y cualesquiera otros equivalentes, precisando su contenido y concretando las facultades que comportan, entre las que se mencionan todas aquellas que se vayan desarrollando de acuerdo con la evolución tecnológica de esas actividades e industrias. Además, se relacionan sin carácter limitativo los usos complementarios admisibles, desde la venta de productos agrarios, hasta el uso turístico, pasando por la producción de energías renovables y cualesquiera otras que, proporcionales a las explotaciones y, en todo caso, con limitación legal de la superficie apta para estos usos, les permitan generar rentas complementarias. En suma, el objetivo es que el suelo sea un elemento no sólo imprescindible para el sector primario, sino ordenado de modo que contribuya a su desarrollo y consolidación como sector económico estratégico.

Se colige de todo ello que el Proyecto de Ley contempla una regulación del suelo rústico que amplía notablemente los usos permitidos, acompañada de un régimen más flexible en relación con los títulos habilitantes. En todos estos nuevos usos late, en concordancia con lo señalado en la exposición de motivos, una utilización del suelo rústico por motivos económicos.

Plantea de entrada esta nueva regulación su compatibilidad con el *principio de desarrollo sostenible* contemplado en el art. 3 TRLSRU, de carácter básico, cuyo apartado 2 señala que las políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, así como la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

A su vez, en concordancia con el mismo, el art. 13.1 TRLSRU establece que en los suelos en situación de rural a que se refiere el art. 21.2.a) las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Establece asimismo este precepto que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Por consiguiente, de conformidad con esta regulación básica, todos los usos que no figuren entre los primeros citados, dirigidos a la utilización racional de los recursos naturales, deben tener *carácter excepcional*.

Esto afecta a varios de los usos, actividades y construcciones ordinarios específicos [art. 62.1.b) PL] y complementarios previstos en el art. 61.2.b) PL, que se concretan en el art. 63 PL y en el art. 67 PL.

- Artículo 70. Usos admisibles en los asentamientos.

El apartado b) se refiere a una superficie no superior al 60% de la «prevista para los planes parciales», relacionando las *reservas* con el instrumento de ordenación, en lugar de referirse a la clase o categoría de suelo o a la actuación de transformación urbanística prevista sobre el mismo.

Por otra parte, el apartado d) requiere una mejor redacción, dado que la prevista resulta inconexa al expresar «así como las necesidades los residentes», en lugar de *así como con las necesidades de los residentes*.

Capítulo III. Títulos habilitantes (artículos 75-81).

- Artículo 81. Autorización insular de eventos deportivos que discurran campo a través.

Este artículo permite la celebración de eventos deportivos y recreativos con vehículos a motor que discurran campo a través, por pistas o caminos forestales, cortafuegos, vías forestales de extracción de madera, senderos, caminos de cabaña o por el cauce de barrancos.

En su apartado 2, contempla la posibilidad genérica de que se lleven a cabo eventos con vehículos, en cuyo caso se someterán, aunque discurran por un solo municipio, al procedimiento de los usos de interés público y social regulados en los arts. 79 y 80 PL.

El art. 54 *bis* de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificado por la Ley 21/2015, de 20 de julio, de carácter básico, establece que las Comunidades Autónomas definirán las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a

motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, fuera de los viales existentes para tal fin.

No se ajusta a este tipo de uso que el procedimiento para su autorización sea el mismo que el que se prevé para los actos y usos de interés público o social. En relación con estos últimos usos, se distingue en los arts. 77 y 78 PL los que están previstos por el planeamiento, que requieren de licencia municipal si están contemplados en el planeamiento con suficiente precisión o previo informe favorable del Cabildo en otro caso, de los que no están previstos, que exigen en todo caso informe previo y favorable del Cabildo. El procedimiento así mismo es diferente en uno u otro caso.

El art. 81 PL otorga la competencia para autorizar el uso al que se refiere a los Cabildos, por lo que el procedimiento al que remite no se adecua a la concesión de una autorización por el correspondiente órgano insular.

Título III. Ordenación del suelo (artículos 82-169).

Consideraciones generales.

La ordenación que el Proyecto de Ley hace del suelo sigue la estructura de la regulación vigente, pero introduce *otros instrumentos de ordenación de carácter estratégico* para responder a situaciones necesarias no previstas inicialmente o sobrevenidas urgentes, como son los proyectos de interés insular o autonómico (promovidos por iniciativa pública o privada), que pueden aprobarse en ejecución del planeamiento insular, de las directrices o de forma autónoma. Con ello, se pretende disponer de mecanismos adecuados (insular o municipal) ante nuevas situaciones y demandas no contempladas. El ámbito competencial de estos proyectos vendrá determinado por su interés insular o autonómico, y podrán ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística.

Las ordenanzas provisionales insulares y municipales se regulan en el Proyecto de Ley para completar la ordenación urbanística para situaciones sobrevenidas.

Se establece el *principio de contención* para que el plan desarrolle únicamente las determinaciones precisas del planeamiento y no otras, con el efecto de que será «nulo de pleno derecho todo aquello en lo que exceda» (art. 82.3 PL).

Las directrices se regulan en el Proyecto de Ley como instrumento de ordenación de ámbito autonómico en materia de recursos naturales y ordenación territorial, sin

rango de ley. Se suprime el contenido urbanístico de los planes insulares de ordenación, que tendrán la función de ordenación de los recursos naturales, de zonificación de usos globales del territorio y de determinación y ordenación de infraestructuras de interés insular; y los planes generales de ordenación poseerán el contenido mínimo obligatorio de ordenación estructural del territorio municipal y la ordenación pormenorizada de carácter facultativo.

Otras aportaciones de este Título III, referido a la «ordenación del suelo» (arts. 82-169 PL), es la sustitución del procedimiento de *carácter bifásico* de aprobación por el *monofásico* por parte de la Administración competente; la modificación de los planes, a través de la «modificación menor» y la regulación *de la situación legal de las construcciones preexistentes* (arts. 160-162 PL).

Algunos artículos del Proyecto de Ley en esta materia, como acontece en otros Títulos, reiteran innecesariamente la normativa básica del Estado. Así, por ejemplo, el art. 87 PL sobre la evaluación ambiental estratégica, incidiendo en la problemática que supone la reproducción no literal de la legislación básica (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental) de naturaleza transversal preventiva, que contiene el régimen jurídico regulador de la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos, en lugar de limitarse a establecer normas adicionales de protección de medio ambiente. Más aún, si se tiene en cuenta que la normativa básica no precisa proceso alguno de adaptación o reproducción en la legislación de las Comunidades Autónomas.

La aprobación de los instrumentos de ordenación en el Proyecto de Ley.

La ordenación ambiental y territorial de Canarias en el Proyecto de Ley se integra por: a) instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, que incluyen las directrices de ordenación, general y sectoriales, y los planes insulares; b) instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de los espacios naturales protegidos; y c), instrumentos de ordenación territorial, que incluyen los planes territoriales parciales y especiales.

La ordenación urbanística se llevará a cabo a través de las normas técnicas del planeamiento y de los instrumentos municipales previstos en el Proyecto de Ley (art. 84.1 y 2 PL).

Se atribuye al Pleno de los Cabildos Insulares la aprobación definitiva de los planes insulares de ordenación, de los recursos naturales y del territorio de las islas en el marco, en su caso, de las directrices de ordenación (arts. 103-104 PL). También

se encomienda a los Cabildos Insulares la aprobación de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales, así como su modificación, incluidos los documentos ambientales, previo informe preceptivo del Departamento competente del Gobierno de Canarias (art. 115 PL), sin detrimento de la asunción del ejercicio de la competencia atribuida a la Consejería competente del instrumento de ordenación o normas de conservación, en los supuestos de inacción o retraso injustificado del Cabildo en la elaboración de los documentos de ordenación de los espacios naturales protegidos con la Red Natura 2000 (art. 118 PL).

La aprobación definitiva de los planes territoriales de ordenación (parciales y especiales), en desarrollo de los planes insulares y en su caso de las directrices, corresponde a los Cabildos Insulares (art. 123 PL).

Los proyectos de interés insular o autonómico son aprobados por el Pleno de los Cabildos (los de interés insular) o por el Gobierno de Canarias (los de interés autonómico). Si existe disconformidad por parte de los Ayuntamientos en cuyo territorio haya de asentarse la infraestructura o instalación del proyecto de interés insular o autonómico, la aprobación definitiva se atribuye al Gobierno de Canarias [art. 129.e) PL].

En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística (planes generales de ordenación) la aprobación definitiva se atribuye al Pleno de los Ayuntamientos (arts. 144 y 145 PL), así como los instrumentos urbanísticos de desarrollo (planes parciales de ordenación, art. 146 PL) o especiales (arts. 147 y 148 PL).

En el caso de planes especiales de protección de conjuntos históricos, zonas arqueológicas o sitios históricos, se requerirá el informe favorable del Cabildo Insular correspondiente (art. 148.6 PL).

En los planes insulares de ordenación, el documento aprobado inicialmente se someterá a información pública y a consulta de las Administraciones públicas afectadas (Ayuntamiento de la Isla, Administraciones autonómica y estatal), y la Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante. La aprobación definitiva del documento por el Pleno del Cabildo deberá ir acompañada, además de la ordenación, de las conclusiones de los informes emitidos por las Administraciones consultadas y las alegaciones presentadas en el trámite de información pública (art. 104 PL).

La aprobación de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales así como su modificación corresponderá a los Cabildos Insulares, previo informe preceptivo del Departamento competente del Gobierno de Canarias (art. 115 PL). Mientras que los planes rectores de uso y gestión de parques se tramitarán por el Departamento competente de la Administración autonómica y serán aprobados por el Gobierno de Canarias (art. 115 PL).

Los planes territoriales de ordenación (parciales y especiales) de la Isla, en desarrollo de los planes insulares y en su caso de las directrices de ordenación, se aprueban por los Cabildos (art. 123 PL) por el procedimiento previsto para los planes insulares de ordenación (con informe preceptivo y vinculante de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias), procedimiento que incorpora ciertas peculiaridades.

En los proyectos de interés insular o autonómico que puedan aprobarse en ejercicio del planeamiento insular, de las directrices o de forma autónoma, la competencia vendrá determinada por el interés insular o autonómico del proyecto y carácter estratégico (art. 124 PL). Se somete a informe de la Administración autonómica y de los municipios afectados (cuando éstos no sean los promotores del proyecto). Si los municipios manifiestan su disconformidad, se elevará el expediente al Gobierno de Canarias para que resuelva su aprobación definitiva en consideración al interés prevalente.

Dentro de los instrumentos de ordenación urbanística, la aprobación de los planes generales corresponde a los Ayuntamientos. La aprobación inicial se atribuye a los Plenos de los Ayuntamientos [art. 22.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local], debiendo la Administración autonómica emitir un informe único preceptivo y vinculante. La aprobación definitiva por parte del Pleno del Ayuntamiento deberá acompañarse de un resumen de la ordenación, las conclusiones de los informes emitidos por las Administraciones consultadas y por las alegaciones presentadas en el trámite de información pública.

Procedimiento de aprobación de carácter horizontal o monofásico.

El Proyecto de Ley opta por el sistema horizontal o monofásico al atribuir la aprobación tanto inicial como definitiva de los planes de ordenación a la Administración competente para poder formularlos y elaborarlos. Así, los planes insulares o los planes territoriales (parciales y especiales) serán aprobados por los Cabildos Insulares, lo mismo que los instrumentos de ordenación de los espacios

naturales (aprobación o modificación, art. 115 PL), previo informe preceptivo del Departamento competente del Gobierno de Canarias.

Dentro de los instrumentos de ordenación urbanística, la aprobación inicial o definitiva de los planes generales de ordenación se atribuye a los Ayuntamientos (arts. 144 y 145 PL).

El sistema de aprobación del planeamiento que establece el Proyecto de Ley es horizontal o monofásico porque a la Administración territorial competente para la formulación y tramitación del plan le corresponde también la aprobación definitiva. El método de aprobación vertical o bifásico (en donde la aprobación definitiva de los planes insulares y generales se atribuye a la Administración autonómica), se sustituye en el Proyecto de Ley por el régimen de aprobación único.

Esta aprobación de *instancia única* no precisa de un acto de aprobación definitivo posterior por la Administración autonómica y permite, en cierta medida, descentralizar las competencias, disminuir la duración del procedimiento de aprobación, y posibilitar que la decisión definitiva se adopte por la Administración que formula y tramita el correspondiente plan, permitiendo que los Planes generales o insulares de ordenación sean aprobados definitivamente por la Administración más próxima (los Ayuntamientos o los Cabildos Insulares), dando aplicación a lo dispuesto en los arts. 7 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, que establece como principio complementario al de garantía de la autonomía municipal que la legislación que atribuya competencias a los Ayuntamientos canarios tenga en cuenta la máxima proximidad a la ciudadanía, y 7.2.d) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares de Canarias, que al regular las competencias propias y delegadas establece que se atenderá, entre otros principios, a la "máxima" proximidad al ciudadano.

El informe vinculante de la Administración autonómica podría convertir el llamado procedimiento de aprobación monofásico en un acto compuesto de *equivalente naturaleza* al procedimiento de carácter bifásico.

Se suele oponer al procedimiento de aprobación monofásico el método de aprobación de carácter bifásico, sin atender a la trascendencia del informe previo preceptivo y vinculante de la Comunidad Autónoma.

En los planes insulares y territoriales de ordenación compete a los Cabildos Insulares la competencia para formularlos, elaborarlos y aprobarlos. Tras la

aprobación inicial, los documentos se someterán a consulta de las Administraciones Públicas (Ayuntamientos de la Isla, Administración autonómica y Administración local). La Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante (arts. 104.4 y 123 PL).

En los planes generales de ordenación, la competencia para formularlos, elaborarlos y aprobarlos incumbe a los Ayuntamientos. Tras la aprobación inicial por parte de los Plenos de los Ayuntamientos, los documentos se someten a consulta de las Administraciones afectadas. La Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante (art. 145.3 PL); y, posteriormente, el plan se somete a la aprobación definitiva por el Pleno de los Ayuntamientos (art. 145.7 PL).

El informe vinculante opera singularmente como sistema de garantía sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran resultar afectadas por el plan y, en suma, del acto aprobatorio posterior definitivo, evitando el vaciamiento de las competencias que en materia de urbanismo ostenta la Comunidad Autónoma con carácter exclusivo (art. 30.15 EAC).

Antes de la aprobación definitiva, el instrumento de ordenación aprobado provisionalmente queda condicionado o sometido al informe vinculante que debe emitir la Administración autonómica, cuyo *criterio acerca de las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran quedar afectadas de las Administraciones implicadas, si bien no puede pronunciarse sobre cuestiones técnicas discrecionales o de conveniencia, supone un pronunciamiento de legalidad.*

La asignación a los Cabildos Insulares o a los Ayuntamientos de la competencia para la aprobación definitiva es un acto complejo que exige la participación de dos intereses distintos, pues no cabe la posibilidad de realizar las determinaciones del planeamiento sin asumir las observaciones previas del informe emitido por la Administración autonómica. A la naturaleza compuesta que supone la existencia de un previo informe vinculante alude también el Tribunal Constitucional: «La utilización de la técnica del informe vinculante (...) supone, en la práctica, que los planes (...) quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma, de forma que la aprobación de un plan (...) se convierte de hecho y por aplicación de la mencionada técnica, en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no sería posible llevar a la práctica las concretas determinaciones del plan (...) sin atender al contenido del informe emitido por la Comunidad Autónoma» (STC 46/2007, de 1 de marzo).

Por ello, la atribución de la aprobación definitiva a los Cabildos Insulares o a los Ayuntamientos no puede interpretarse como *dejación de las competencias o facultades que corresponden a la Comunidad Autónoma, ya que no se traslada, en sentido estricto, a los Cabildos o Ayuntamientos una competencia absoluta, ya que interviene la Administración autonómica a través del informe vinculante antes de la aprobación definitiva.*

La aprobación definitiva del instrumento de planeamiento sin informe preceptivo o en contra del informe preceptivo vinculante de la Administración autónoma supone que el planeamiento incurre en causa de nulidad de pleno derecho (art. 62.2 de la Ley 30/1992, art. 47.2 LPAC), como viene expresando la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS 23 de enero, 12 de abril y 10 de mayo de 2013, entre otras), siendo susceptible de impugnación tanto directa (contra el plan) como indirecta (contra los actos de aplicación de dicho plan) (art. 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). La nulidad de pleno derecho en estos supuestos no se basa en el eventual incumplimiento de un trámite esencial del procedimiento [art. 62.1.e) Ley 30/1992, art. 47.1 LPAC], sino que por disposición administrativa (el plan) vulnera las leyes (art. 62.2 Ley 30/1992, art. 47.2 LPAC)), lo que evidencia la trascendencia de estos informes vinculantes.

La proyectada regulación del informe único, preceptivo y vinculante sin embargo puede considerarse insuficiente. El citado informe se limita a las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran quedar afectadas por el planeamiento y, al parecer, queda reducido a los términos de la petición cursada (por los Cabildos o por los Ayuntamientos), ya que corresponde a la Administración local o insular que formula y elabora el plan fijar el ámbito del contenido del informe de la Administración autonómica (la petición de informe contendrá una relación de las materias y competencias que resulten afectadas).

Trasladar la responsabilidad de la aprobación definitiva a los Cabildos (planes insulares) o a los Ayuntamientos (planes generales) supone que la Administración insular o local asume la tarea del examen de legalidad de la ordenación urbanística, ya que -como cualquier otra Administración pública- están sometidas plenamente a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE); pero este sometimiento a la Ley y al Derecho es así mismo aplicable por mandato constitucional a la Administración autonómica, que al emitir su informe preceptivo y vinculante deberá dar respuesta tanto a la relación de materias y competencias que figuren en la petición de informe de la Administración

local o insular, como aquéllas otras que se puedan plantear o surjan sobre las cuestiones sectoriales y competenciales que deriven de la planificación. Por todo ello, se debería precisar en los arts. 104.4 y 145.3 PL que la solicitud de informe deberá dar respuesta a la relación de las materias y competencias que resulten afectadas de acuerdo con la solicitud y a aquéllas otras que la Administración autonómica considere que inciden en el análisis competencial o de Derecho material. Podría resultar más acorde al Derecho estatal básico un reforzamiento del informe vinculante de la Administración autonómica, de tal forma que incluyera un pronunciamiento sobre la legalidad y la no afcción a las cuestiones de índole supralocal del plan formulado por la Corporación Local. Así corregidos, los arts. 104.4 y 145.3 PL resultarían conformes al parámetro de legalidad aplicable.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Sección 1ª. Principios y criterios de ordenación del suelo.

- Artículos 82 y 83. Sobre la declaración de nulidad de pleno derecho de las determinaciones del planeamiento que excedan de lo previsto en el Proyecto de Ley.

Los vicios de tramitación de los instrumentos de planeamiento pueden generar la nulidad de pleno derecho. También las disposiciones administrativas (incluidos los instrumentos de planeamiento urbanístico, por su singular carácter normativo reglamentario) que vulneren las leyes u otras disposiciones de rango superior son nulas de pleno derecho, al amparo de lo previsto en el art. 62.2 de la Ley 30/1992 (art. 47.2 LPAC), sin detrimento de que también en determinados supuestos se haya declarado la nulidad de pleno derecho, con base en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 [art. 47.1.e) LPAC]. Y, en otras ocasiones, se haya declarado la anulabilidad (SSTS, entre otras, de 28 de marzo de 2008, y de 13 de noviembre de 2000) de determinados instrumentos de planeamiento por concurrencia de vicios de carácter formal.

El art. 82.3 PL dispone que «(e)l planeamiento desarrollará las determinaciones previstas expresamente en la presente ley para cada instrumento de ordenación, sin ir más allá de lo estrictamente necesario para cumplir su función. Serán nulas de pleno derecho y, por tanto, ineficaces cualesquiera determinaciones del planeamiento que excedan de este mandato».

Con este artículo se pretende corregir que se produzcan excesos en el contenido de la planificación a través del *principio de contención*, de tal modo que cada plan

desarrolle únicamente las determinaciones que le corresponden de acuerdo con la ley, sin añadidos innecesarios, declarando nulos de pleno derecho los complementos innecesarios.

Por razones de seguridad jurídica, se debería prescindir de la utilización de conceptos amplios e indeterminados, como el de «sin ir más allá de lo estrictamente necesario», ya que atendiendo al tenor literal del artículo el planeamiento podrá incorporar determinaciones para desarrollar las contenidas en los instrumentos de ordenación previstas en el Proyecto de Ley pero con el límite señalado. Se podría sustituir la frase por otra, como, por ejemplo, *sin más complementos que los precisos para su cumplimiento, sin poder contradecirlas*.

Concluye el numeral 3 del art. 82 PL expresando que serán nulas de pleno derecho y, por tanto, ineficaces «cualesquiera determinaciones del planeamiento que excedan de este mandato».

Las determinaciones del planeamiento disfrutan, en principio, de una presunción de validez, que permite al plan desplegar todos sus efectos en tanto no se demuestre su invalidez (en este caso, mientras no se justifique que las determinaciones del planeamiento que desarrollan las previstas para cada instrumento de ordenación se exceden de lo preciso para su cumplimiento), ya que la desvinculación entre validez y eficacia no es absoluta. Por ello, se suele distinguir entre *eficacia sustantiva o interna de la eficacia formal o externa*. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, atendiendo a la naturaleza de disposición administrativa de los planes urbanísticos, exige la publicación de estas normas (art. 9.3 CE), señalando que el deber de publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de «eficacia» y no de «validez», de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento, sino que sólo determina su ineficacia, pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución (SSTS 16 de octubre de 2009 y 8 de enero de 2014, entre otras).

El art. 82.3 PL señala que «serán nulas de pleno derecho y, por tanto, ineficaces cualesquiera determinaciones del planeamiento que exceda de este mandato». Equipara la nulidad de pleno derecho a la ineficacia, concepto jurídico de diferente alcance, teniendo en cuenta, además, que las cuestiones relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas es materia de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8ª CE). Y que en determinados supuestos la ineficacia del planeamiento (plan

general, por ejemplo, no publicado) puede determinar la falta de validez de otro (plan especial). Por todo ello, sería conveniente suprimir la expresión “ineficacia”.

- Artículo 84. Instrumentos de ordenación.

Este artículo contempla para la ordenación ambiental y territorial de Canarias tres tipos de instrumentos de ordenación: general de los recursos naturales y del territorio, incluyendo las directrices de ordenación general, y sectoriales, así como los planes insulares; los instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de los espacios naturales protegidos; y los instrumentos de ordenación territorial, que incluyen los planes territoriales parciales y especiales.

También se regula la ordenación urbanística a través de normas técnicas del planeamiento e instrumentos municipales previstos en el Proyecto de Ley.

Y se añaden las llamadas actuaciones territoriales estratégicas, que incluyen los proyectos de interés insular o autonómico y los planes de mejora y modernización turística.

Los instrumentos de ordenación se rigen por los *principios de jerarquía, competencia y especialidad*, de modo que en caso de contradicción prevalecerá la ordenación de los recursos naturales sobre el resto de instrumentos de determinaciones ambientales, territoriales y urbanísticas (pero, omitiendo las actuaciones territoriales estratégicas que deben, igualmente, subordinarse a las ambientales).

El apartado 1 distingue entre:

a) Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, que incluyen las directrices de ordenación, general y sectoriales, y los planes insulares.

b) Instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de los espacios naturales protegidos.

c) Instrumentos de ordenación territorial, que incluyen los planes territoriales parciales y especiales.

El apartado 2 prevé como instrumentos de ordenación urbanística las normas técnicas del planeamiento y de los instrumentos municipales previstos en la presente ley.

A continuación de establecer que los instrumentos de ordenación se rigen por los *principios de jerarquía, competencia y especialidad*, el apartado 3 dispone una sola

consecuencia de la aplicación de esos principios, pues se limita a prever que en caso de contradicción prevalecerán las determinaciones ambientales sobre las territoriales y urbanísticas. Sin embargo, instrumentos ambientales pueden ser tanto los del apartado a) como los del b), mientras que territoriales también son los del a). Es decir, que se mezclan los criterios jerárquicos y de especialidad, si es que existe jerarquía, que no se ordena expresamente, entre los instrumentos clasificados en las distintas letras del apartado 1 y los del apartado 2.

Además, la consecuencia de la contradicción en aplicación de los distintos principios no es exclusivamente la *prevalencia*. Así, siendo los distintos instrumentos de naturaleza normativa y estando ordenados jerárquicamente, la consecuencia de la contradicción de los subordinados con los superiores debería ser la nulidad (art. 9.3 CE, art. 62.2 de la Ley 30/1992, y art. 47.2 LPAC), no la prevalencia, que sí lo es si la contradicción es por la aplicación de los principios de competencia y especialidad.

De este artículo no se desprende de manera clara y ordenada la relación jerárquica de los distintos instrumentos (por lo menos no expresamente), ni se atribuyen reglas de competencia, únicamente de especialidad, disponiendo la prevalencia de las determinaciones ambientales frente a los demás, pero carece de reglas para resolver las contradicciones en función de los principios de jerarquía y de competencia.

Aunque el art. 88 PL disponga que las directrices son el marco de referencia para los restantes instrumentos, el art. 95 PL matiza que los planes insulares constituyen el instrumento de ordenación en el marco, «en su caso», de las directrices, añadiendo que en caso de que tengan el carácter de planes de los recursos naturales y entren en contradicción con cualquier otro instrumento, estos se deberán adaptar a los planes insulares, y que mientras esa adaptación no tenga lugar estos se aplicarán prevaleciendo en todo caso sobre el resto de instrumentos.

En definitiva, sería conveniente clarificar la jerarquía entre los distintos instrumentos de ordenación e introducir reglas de competencia para poder aplicar adecuada y sistemáticamente los mecanismos de resolución de antinomias entre ellos, pues ni la contradicción se resuelve siempre con la prevalencia (como en la aplicación del principio de jerarquía, cuyas consecuencias son la nulidad o la derogación) ni con la redacción actual es posible saber en todos los casos qué instrumentos prevalecen sobre los demás.

El último numeral 4 establece «las actuaciones territoriales estratégicas que incluyen los proyectos de interés insular o autonómico y los planes de mejora y modernización turística». La disposición no es clara, por lo que se debería mejorar la redacción del precepto.

Capítulo II. Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio.

Sección 1ª. Directrices de Ordenación.

La iniciativa para la elaboración de estas directrices corresponderá (art. 85 PL) al Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente cuando afecten a la competencia de dos o más de sus Departamentos y, en todo caso, para las de carácter general. Así mismo, a la Consejería competente por razón de la materia en todos los demás casos.

- Artículo 94. Elaboración y aprobación.

Según el numeral 6 del art. 94 PL «(f)inalizado este último plazo o, en su caso, una vez recibido el informe del Gobierno, se procederá a la aprobación provisional de las directrices de ordenación por el titular de la Consejería, acordándose su remisión al Parlamento para su debate conforme al procedimiento establecido para los programas del Gobierno en el Reglamento de la Cámara».

El Capítulo II del Título XIV del vigente Reglamento del Parlamento de Canarias (Resolución de la Presidencia de 16 de junio de 2015, texto consolidado), se destina, a diferencia de las comunicaciones del Gobierno (Capítulo I, arts. 180 y 181) y del examen de los informes que deben remitirse al Parlamento (Capítulo III, art. 183), al «examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno», por lo que se debería precisar en la redacción del art. 94.6 PL la correcta referencia al procedimiento establecido para el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno.

Sección 2ª. Planes Insulares de Ordenación.

- Artículo 97. Contenido.

Dentro del contenido estructural de ordenación del territorio insular de los planes insulares figura el diagnóstico territorial ambiental y económico, con referencia a los recursos naturales, población, con especial atención a la igualdad de género, planeamiento vigente y situación socioeconómica (art. 96 PL).

La transposición a la ordenación del territorio y al urbanismo de criterios transversales (*mainstreaming*) encuentra acogida, además, en el Texto Refundido de

la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que al regular el desarrollo territorial y urbano sostenible alude a la igualdad de trato y de oportunidades (entre mujeres y hombres), art. 3.2, de carácter básico, según dispone la disposición final segunda de la citada ley. Reconocida legalmente la influencia que puede tener la ordenación territorial en el principio de igualdad -de trato y de oportunidades- debería completarse el art. 97 PL incorporando además otros principios como los de *conciliación* (de la vida familiar y laboral) y de *corresponsabilidad*, atendiendo a la Resolución del Parlamento Europeo sobre conciliación de la vida profesional, familiar y privada, que en su punto 25 recomienda a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales que definan y apliquen políticas de vivienda y urbanismo que tengan en cuenta a las familias y ayuden a crear entornos urbanos integrados y humanizados y que satisfagan sus necesidades fundamentales.

- Artículo 98.2. Alcance de la ordenación.

La locución «planes» se debería sustituir por el vocablo *instrumento*.

- Artículos 104.4 y 145.3. Elaboración y aprobación.

La Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante, sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias que pudieran resultar afectadas por el plan, a través del órgano colegiado al que se refiere el art. 13.5 PL. A estos efectos, la petición de informe contendrá una relación de las materias y competencias que resulten afectadas, sin perjuicio de cualquier otra que la Administración autonómica considere de relevancia su acatamiento.

Capítulo III. Planes y normas de espacios naturales protegidos y de Red Natura 2000.

El Proyecto de Ley reitera las normas y reglas hasta ahora vigentes. Los instrumentos de ordenación de estos espacios se mantienen, efectuándose «cambios menores a efectos de sistemática y clasificación de contenidos, en particular de los planes rectores de uso y gestión». El cambio más significativo, y así lo cita la exposición de motivos, es la regulación de las actuaciones públicas en las áreas denominadas «de influencia socioeconómica», en orden a la compensación de aquellas poblaciones y municipios afectados por los espacios naturales protegidos.

- Artículo 116. Cooperación interadministrativa.

En el apartado 1 se alude a que, como parte del proceso de cooperación interadministrativa previsto en la presente ley (*sic*), la normativa urbanística aplicable en su caso a los asentamientos agrícolas y rurales situados dentro del ámbito territorial de los espacios naturales protegidos requerirá un informe favorable previo de los Ayuntamientos afectados. Se debería aclarar por seguridad jurídica si a ese informe se le pretende otorgar efectos distintos del informe vinculante del art. 104 PL o si, por el contrario, es igual.

En el apartado 2, cuando se pretenda aprobar normas generales reguladoras de carácter urbanístico para los espacios protegidos, será preceptivo también, en su caso, informe previo municipal. En este caso, no se exige que sea favorable, aun cuando tampoco se prevén efectos diferentes en uno u otro caso, ni, de existir (o deducirse) diferencias, se justifica el distinto carácter del informe.

Capítulo IV. Planes territoriales de ordenación.

- Artículo 119. Concepto y clases.

Se podría suprimir la segunda expresión «territorial» («constituyen un instrumento de ordenación territorial»), al señalar previamente el artículo, al igual que la rúbrica del Capítulo IV, que son planes territoriales, y se podría incorporar el término «concreción» («en concreción y desarrollo de los planes insulares y, en su caso de las directrices de ordenación»). El ámbito territorial es adecuadamente supramunicipal (la isla) y sus determinaciones se justifican por un ámbito e interés supramunicipal para no incidir indebidamente en las competencias y autonomía locales.

- Artículo 123. Iniciativa y procedimiento de aprobación.

Se debería corregir la redacción del artículo cuando dice «además a la Consejería competente por razón de la materia (...)».

Capítulo V. Proyectos de interés insular o autonómico.

- Artículo 124. Objeto.

La singularidad de estos proyectos de interés insular o autonómico es la forma de aprobación autónoma que se permite sin necesidad de tener que aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de las directrices, en cuyo caso el proyecto comprenderá las determinaciones y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate. Y también que cualquier proyecto de interés insular o autonómico

pueda ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, otorgando prevalencia a las determinaciones contenidas en estos proyectos sobre el planeamiento insular y municipal, que habrán de adaptarse a los mismos.

Ya desde nuestro Dictamen 466/2012 advertíamos que con la entrada de determinados nuevos instrumento de ordenación (en ese caso, los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad), nos encontrábamos con «un intento de ir sustituyendo el urbanismo de plan por el de proyecto» (FJ V). En ese dictamen el Consejo afirmaba que «el principio de la planificación previa constituye uno de los principales ejes vertebradores del Derecho urbanístico. Así resultaba de las diferentes leyes urbanísticas españolas, la de 12 de mayo de 1956 y, luego, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Actualmente, el art. 20.1.a) TRLSRU exige que «las Administraciones Públicas deberán: a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización». Esta fijación del destino de los suelos requiere que se fijen los usos más adecuados, a través de la previa ordenación territorial o urbanística.

El *urbanismo de proyecto* se consolida en el Proyecto de Ley con la figura de los proyectos de interés insular o autonómico pues tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de actividades industriales, energéticas, turísticas, culturales, deportivas, sanitarias o de otra naturaleza, de carácter estratégico, especialmente cuando se trate de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones de carácter urgente y pueden aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de forma autónoma.

Los proyectos de interés insular o autonómico pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística (debería ser, de acuerdo con el art. 31 PL, con independencia de su categorización y calificación). Solo se limitan esos proyectos en el suelo rústico de protección ambiental (en sus cinco subcategorías: suelo rústico de protección natural, suelo rústico de protección paisajística, suelo rústico de protección cultural, suelo rústico de protección de entornos y suelo rústico de protección costera), cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la actuación pública de que se trate;

y en el suelo rústico de protección agraria (que es una de las cuatro subcategorías del suelo rústico de protección económica), al establecer que será de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública.

Sin embargo, el art. 13.2 TRLSRU, de carácter básico, dispone que con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

Por su parte, se utilizan conceptos jurídicos indeterminados para justificar la excepcionalidad en suelo rústico de protección ambiental, pues se alude a que *no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la actuación pública*. Esta indeterminación afecta a la seguridad jurídica.

- Artículo 130. Evaluación ambiental.

También podría proceder la evaluación ambiental estratégica ordinaria (en lugar de la simplificada) en los supuestos c) y d) del art. 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, cuando así lo decida el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico, o, si lo determina el órgano ambiental, a solicitud del promotor. Es decir, cuando se considere que estos proyectos de interés insular o autonómico tienen efectos significativos sobre el medio ambiente.

Capítulo VI. Instrumentos de ordenación urbanística (artículos 134-150).

Las determinaciones de la ordenación estructural urbanística primarán sobre las determinaciones de la ordenación urbanística pormenorizada, por aplicación del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE). La ordenación pormenorizada no puede, por lo tanto, contradecir las previsiones de la ordenación estructural. Por ello, el art. 136.4 PL dispone que «(l)as determinaciones de la ordenación estructural prevalecerán, en caso de contradicción, sobre las determinaciones de la ordenación pormenorizada, con las excepciones previstas en el artículo siguiente».

Estas excepciones, configuradas al regular las determinaciones de la ordenación urbanística estructural y establecidas para la delimitación del suelo urbano consolidado y no consolidado, podrán ser reajustadas con la ordenación pormenorizada, siempre que se justifique de modo expreso la decisión adoptada, en consideración a la realidad preexistente. Y también para los límites del suelo urbanizable con el suelo rústico, permitiendo un reajuste puntual en un máximo de un cinco por ciento de la superficie del sector, con el límite de que no afecte a suelos

de protección ambiental o de protección por sus valores agrarios. En el primero de los supuestos, la indeterminación de la regulación (que se justifique de modo expreso en consideración a la realidad preexistente) propiciará siempre el reajuste. En el segundo caso, no se motiva la razón de la limitación cuando se trata de suelos de protección ambiental o agrario, máxime cuando el reajuste queda sometido al límite máximo de un cinco por ciento de la superficie del concreto sector.

En el numeral 1 del apartado d) del art. 137.A del Proyecto de Ley, «sistemas de infraestructuras o equipamientos de carácter supramunicipal», se debería concretar el concepto de equipamientos de carácter supramunicipal (en relación con las infraestructuras). Es cierto que en la ordenación urbanística pormenorizada [art. 138.1.A.b) PL se alude a los equipamientos públicos y privados destinados a complementar los contemplados en la ordenación estructural, pero se debería aclarar la frase «pudiendo tener, en su caso, la condición de sistema general», a no ser que se quiera expresar que en algunos supuestos puedan tener la consideración de ordenación urbanística estructural, en la línea de lo expresado en el art. 2 PL (es *estructurante* cuando forme parte de la ordenación estructural).

Sección 4ª. Instrumentos de urbanísticos de desarrollo.

Planes Especiales de Ordenación.

- Artículo 147.4. Planes especiales de ordenación.

Los planes especiales no son simples instrumentos de desarrollo y concreción del planeamiento urbanístico, ya que por su finalidad específica disponen de un amplio margen de actuación, incluso para modificar la ordenación establecida, siempre que no la sustituya (a la ordenación integral o estructural del planeamiento). Por ello, el art. 147.4 PL establece que para alcanzar la finalidad que los justifica los planes especiales de ordenación podrán modificar la ordenación pormenorizada establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar suficientemente su coherencia con la ordenación estructural.

La justificación suficiente de su coherencia con la ordenación estructural supone el empleo de un concepto excesivamente indeterminado, que podría incidir en el principio de seguridad jurídica.

Capítulo VII. Instrumentos complementarios.

- Artículo 151. Estudios de Detalle.

Siendo el objeto y la naturaleza de los estudios de detalle complementarios del planeamiento, pues sirven para completarlo, como se expresa en el art. 151 PL, su verdadero objeto es el de concretar o adaptar las determinaciones de la ordenación pormenorizada, al carecer estos estudios de virtualidad propia o innovadora, excediéndose de su finalidad subordinada y complementaria si se emplean para colmar vacíos de la ordenación urbanística.

- Artículo 152. Catálogos de Protección.

La definición podría completarse añadiendo la expresión «o cualquier otra manifestación cultural o ambiental (...)».

- Artículo 155.

Según el art. 135.2 PL, las ordenanzas provisionales son instrumentos complementarios, es decir, incorporan algo a la ordenación vigente sin desplazarla. Pero el art. 155.1 PL indica que tales ordenanzas reemplazan a los instrumentos sobre los que incide, es decir, los modifica o sustituye y esto no es complementar, por lo que se debería aclarar su carácter.

Tampoco se precisa qué instrumentos de ordenación urbanística pueden reemplazar, si sólo a los de ordenación general (planes insulares de ordenación y planes generales de ordenación) o también a los de desarrollo. Y no se aclara qué instrumentos pueden ser a su vez desarrollados por otros.

En cuanto a su contenido, la definición que aporta el Proyecto de Ley es negativa: no podrán reclasificar suelo, por lo que cabe deducir que tampoco podrán clasificar el aun no clasificado. Sin embargo, no resuelve si podrán categorizar o calificar. Deberán limitarse a establecer requisitos y estándares mínimos, y debe entenderse que por aplicación del art. 82.3 PL no podrán excederse de este límite, so pena de incurrir en nulidad radical. Debe aclararse este extremo del Proyecto de Ley.

Por lo demás, lo que propiamente caracteriza a este instrumento es sobre todo el procedimiento abreviado para su aprobación. Son planes insulares o municipales aprobados con una tramitación más sencilla; o mejor aún, instrumentos para la modificación urgente y parcial de éstos. La materia objeto de la ordenación es la propia de un plan insular de ordenación o de un plan general de ordenación, acaso también la de sus respectivos planes de desarrollo, y sólo se diferencian en el

procedimiento de aprobación, que será el de las ordenanzas locales (art. 49 LRBRL). No obstante, parece ineludible el trámite de la evaluación ambiental ordinaria, que no se exige a una simple ordenanza local y no recoge el comentado art. 155 PL. No resulta aceptable exceptuar a estas ordenanzas provisionales de tal evaluación, por su condición de instrumentos de ordenación (art. 87 PL y legislación básica). Tampoco resulta posible que se exceptúe del trámite de informe único vinculante de la Administración autonómica (arts. 145.3 y 104.4 PL), lo que dejaría a esta Administración sin intervención alguna, limitándose el precepto que se analiza a requerir la simple comunicación posterior a la aprobación definitiva (art 155.5 PL).

El procedimiento para la aprobación de las ordenanzas provisionales se inicia «de oficio, bien por propia iniciativa, o bien a petición de personas o entidades que ostentes intereses legítimos representativos». Esta enigmática calificación de la iniciativa privada ha de ser precisada, especialmente en el marco del art. 4 LPAC.

En lo relativo a su vigencia y al alcance de su provisionalidad, permanecerán en vigor «hasta tanto se adapten los instrumentos de ordenación correspondientes» (art. 155.3 PL) ¿Se adapten a qué? ¿Resulta de aplicación aquí el art. 168 PL? Debe aclararse esta cuestión.

Finalmente, la excepcionalidad del supuesto de hecho que legitima la utilización de este instrumento debe exigir una clara motivación, acreditando y justificando en el procedimiento de aprobación la existencia de una necesidad pública sobrevenida, la imposibilidad de atenderla con la ordenación vigente, la insuficiencia de la utilización de la modificación ordinaria de ésta y el no condicionamiento por la ordenanza del modelo en vigor.

Capítulo VIII. Eficacia y vigencia de los instrumentos de ordenación.

Sección 1ª. Entrada en vigor y efectos.

- Artículo 158. Publicidad.

Según el art. 158.3 PL, las Administraciones públicas competentes para la aprobación de los instrumentos de ordenación deberán tener a disposición de la ciudadanía, a través de la sede electrónica, la versión consolidada, actualizada, del instrumento de ordenación que incorpore todas las modificaciones y adaptaciones que estén vigentes, con indicación de las determinaciones que se encuentran

suspendidas. El error en la información podrá determinar la responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que se pudieran causar.

El derecho a ser informado por la Administración competente sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, se establece en la normativa básica [art. 5.c) TRLSRU].

La regulación de la responsabilidad patrimonial es competencia del Estado, incluso cuando afecte a la ordenación o al ámbito del urbanismo. Los supuestos indemnizatorios se enumeran en el art. 48 TRLSRU, sin que contemple como caso indemnizatorio el error en la información. Las Comunidades Autónomas, sin embargo, pueden establecer nuevos supuestos indemnizatorios, tal como señaló la STC 61/1997, pero ajustándose a las disposiciones establecidas por la normativa estatal, al tratarse de una concreción de la responsabilidad patrimonial contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por ello, sería conveniente que el art. 158.3 PL declarase que «dará lugar a indemnización el error en la información por los daños y perjuicios que causaren, siempre que concurren los requisitos legales para su exigencia».

Sección 2ª. Situación legal de las construcciones preexistentes.

- Artículos 160-162.

A través de sus arts. 160-162, el Proyecto de Ley regula la situación de las construcciones preexistentes ante un nuevo planeamiento respecto a la edificación y usos. La aprobación definitiva de un planeamiento puede generar disconformidad respecto de lo que hasta entonces se ajustaba por las determinaciones del planeamiento anterior (situación sobrevenida). La regulación jurídica de lo que se ha venido denominando en «fuera de ordenación», corresponde a la capacidad legislativa autonómica (STC 61/1997), no existiendo en principio limitación alguna a la capacidad legislativa del Parlamento, dentro de las competencias que sobre ordenación del territorio y urbanismo tiene atribuida la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Proyecto de Ley sigue en esta materia la regulación vigente (art. 44 *bis* TRLOTEN), aunque reduce su contenido y sustituye, entre otros términos, el de «fuera de ordenación», por el de «afectación».

El art. 160 PL (clases de situaciones legales) dispone: «1. Las instalaciones, construcciones, edificaciones, existentes al tiempo de la entrada en vigor de un

nuevo instrumento de ordenación, que resultasen disconformes con la nueva regulación sobrevenida, quedarán en alguna de las siguientes situaciones legales:

a) Situación legal de consolidación. Se aplicará esta situación a todas las instalaciones, construcciones y edificaciones que resulten disconformes, aunque no incompatibles con las nuevas determinaciones de aplicación, entre las que se considerarán la alteración de los parámetros urbanísticos básicos de uso o edificabilidad.

b) Situación legal de afectación por actuación pública. Se aplicará a aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones, que resultasen disconformes e incompatibles por las nuevas determinaciones de planeamiento por disponer ésta la obtención del suelo en que se ubican para la implantación de viales, espacios libres u otros sistemas generales o dotaciones, así como equipamientos públicos.

En estos casos, la situación podrá ser parcial cuando la afectación quede circunscrita a una parte diferenciada y autónoma del inmueble, quedando la restante en situación legal de consolidación».

El art. 161 PL regula el régimen jurídico de cada una de estas dos situaciones legales de consolidación y de afectación por actuación pública.

No examina sin embargo el Proyecto de Ley no examina las construcciones erigidas en contra de lo dispuesto en el planeamiento anterior -obras ilegales-, en el sentido de si son o no reconducidas a las preexistentes cuando han transcurrido los plazos para su demolición. La consideración aislada de estas obras ilegales permitiría la aplicación de un régimen más riguroso como el no permitir que se ejecute en ellas tipo alguno de obra de reforma o reparación. En cualquier caso, el tenor literal del art. 160 PL, cuando señala «que resultasen disconformes» con la nueva regulación sobrevenida, excluye en principio su aplicación a estas obras ilegales.

En cuanto al régimen jurídico de la situación legal de consolidación, permite, en los casos en que la demolición se debiera a circunstancias catastróficas o fuera obligada por órdenes de ejecución para evitar situaciones de riesgo o daño, o por cualquier otra necesidad de interés general que no constituyan obligaciones de restablecimiento de la realidad física alterada, la reconstrucción con la misma edificabilidad del inmueble sustituido [art. 161.1.e) PL]. Esta modalidad de reconstrucción excepcional, ya contemplada en el Texto Refundido de 2000 altera el concepto de consolidación, ya que consolidar no es volver a construir si se derriba,

cualquiera que sea la causa, por cuanto no existe consolidación sino un nuevo edificio en lugar del anterior que ha desaparecido del mundo material y jurídico. Las nuevas obras realizadas tienen, por lo tanto, la consideración de nueva edificación y deben, por ello, ajustarse a las determinaciones del planeamiento aplicable, tal como establece el apartado d) del art. 161 PL.

Respecto a la situación legal de afectación por actuación pública, se aplicará el régimen previsto para la situación legal de consolidación, salvo que la expropiación esté programada para un plazo inferior a cinco años desde la aprobación del plan (a la que se dedican las reglas que se citan en el numeral 2 del art. 161 PL). Con la redacción de este numeral 2, se alteran los dos grados o niveles distintos de situaciones legales que se establecen en el art. 160 PL.

La expropiación al igual que la demolición son circunstancias al margen el elemento temporal de su realización, debiendo prevalecer el interés público del planeamiento sobrevenido frente al derecho de los propietarios a esas instalaciones, edificaciones o construcciones, y no hacer depender la aplicación de la situación legal en función del plazo de programación de la expropiación.

El art. 161.1.c) PL dispone que «(e)n todo caso, el planeamiento podrá concretar qué tipo de obras y usos podrán admitirse en función de los parámetros de ordenación pormenorizada que motivan la disconformidad». Y el art. 161.2.e) PL señala que «en este caso, también el planeamiento podrá concretar qué tipo de obras podrán admitirse en función de las determinaciones de ordenación aplicables».

Este artículo se remite al planeamiento urbanístico pero sin determinar su carácter [general, parcial, especial (...)], lo que puede generar problemas de seguridad jurídica cuando el sistema de consolidación o de afectación por actuación pública surge de un planeamiento inferior al de ordenación general, aunque con la ordenación urbanística pormenorizada y la fijación de alineaciones y rasantes pueden quedar fuera de ordenación determinadas construcciones e instalaciones.

Sección 3ª. Vigencia, alteración y suspensión del planeamiento.

- Artículos 163-169.

El art. 163 PL dispone que «(l)os instrumentos de ordenación tienen vigencia indefinida, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley en relación con su modificación, adaptación o suspensión». A fin de adaptar los de los planes a una realidad cambiante, la regla general dispuesta por el PL es la «modificación» (art. 165 PL), incluyendo clase y categoría de suelo, mientras que la «revisión» se califica

de «modificación sustancial» (art. 164 PL), quedando limitada a cuatro supuestos. Todas las modificaciones pueden ser plenas o parciales, y las menores pueden producirse, incluso, cuando esté en tramitación una modificación sustancial.

A tal finalidad responden las disposiciones adicionales y transitorias del Proyecto de Ley, que permiten la «ultraactividad de las normas derogadas en orden a la culminación de las actuaciones en trámite, salvo que la nueva regulación resulte más favorable o, en su caso, la Administración o el ciudadano opten por acogerse a la nueva normativa», y que la adaptación de los instrumentos de ordenación al PL se aborden con ocasión de la primera revisión que se realice.

Título IV. Ordenación de los espacios naturales protegidos y Red Natura 2000 (artículos 170 a 196).

1. En relación con los espacios naturales protegidos, el Proyecto de Ley se limita a reiterar las normas y reglas hasta ahora vigentes, contemplando la regulación de los instrumentos de ordenación de estos espacios en el Título III, dedicado a la ordenación del suelo (arts. 105 a 118 PL), e incluyendo el resto de medidas en este Título IV (arts. 170 a 196).

Por lo que a éstas se refiere, los escasos cambios que se introducen se reducen a su regulación conjunta en un Título específico, en el que también se recogen la evaluación y declaración de los espacios de la Red Natura 2000 y se añaden las medidas de corresponsabilidad y colaboración en la sostenibilidad territorial implantadas por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales.

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley, este se limita, por una parte, a realizar ajustes técnicos, en línea con el criterio que guía la reforma de no alterar las decisiones territoriales estructurales, una de las cuales es precisamente la ordenación de los espacios naturales.

Por otra parte, de acuerdo también con la exposición de motivos, en la nueva regulación se ha aplicado como límite la no regresión de las decisiones territoriales básicas, que se expresa en los siguientes términos:

«La fragilidad medioambiental del suelo en las islas impone que la labor de simplificación y racionalización de las reglas sea realizada con prudencia y con ponderación, evaluando los riesgos de los cambios que se introduzcan, con el fin de evitar daño o perjuicio innecesario a

ese recurso tan escaso como valioso. Esos dos principios guían la reforma legislativa y deberían hacerlo con su desarrollo y aplicación.

Simplificar, racionalizar y renovar el marco normativo sobre el suelo no implica ni exige la vuelta atrás sobre decisiones que afectan al territorio que, por su trascendencia y consolidación en nuestra cultura territorial, bien pueden calificarse de estructurales. Es el caso de los espacios naturales protegidos y de los incluidos en la Red Natura 2000, de la contención en el consumo de suelo rústico, de la reconducción del uso residencial en el suelo rústico hacia los asentamientos, de la compacidad del crecimiento de la ciudad exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano, así como la práctica prohibición de clasificar nuevo suelo con destino turístico. Estas determinaciones estructurales permanecen intangibles; y son asumidas e incorporadas por esta norma. La tarea de aclarar, racionalizar y flexibilizar las reglas del juego no requiere afectar esas decisiones; es más, esta reforma contribuye a la consolidación de esas medidas, actuando sobre las reglas que son aplicables en los ámbitos de suelo no afectados por las mismas».

En definitiva, de acuerdo con los señalados criterios, los arts. 170 a 196 PL se limitan básicamente a la reproducción, si bien operando cambios en su sistemática, de los correspondientes preceptos del vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, y se incorporan así mismo determinados preceptos de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, ya citada. La regulación prevista no constituye innovación del Ordenamiento jurídico autonómico en esta materia.

El parámetro de constitucionalidad de esta regulación viene fundamentalmente constituido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente al amparo de la competencia atribuida por el art. 149.1.23ª CE, sin perjuicio de la aplicación de otros títulos competenciales en relación con algunos de sus preceptos en los términos que se indican en su disposición final segunda. Esta Ley ha sido además recientemente modificada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

2. Los preceptos de este Título suscitan las siguientes observaciones:

- **Artículo 173. Evaluación estratégica y programas de carácter territorial que afecten a la Red Natura 2000.**

Los arts. 173 y 174 PL reproducen el contenido del art. 44 de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, preceptos que se ajustan a la normativa básica de aplicación (art. 46.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre).

Dado que en esta nueva sistemática los apartados 3 y 4 del art. 44 de la Ley 14/2014 pasan a integrar el art. 174 PL, la mención que en el apartado 2 se hace del art. 173 a «los apartados siguientes» debe ser sustituida por la de «el artículo siguiente».

- Artículo 175, apartados 1 y 2. Evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la Red Natura 2000.

El art. 175 PL, referido a la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la Red Natura 2000, reproduce el art. 45 de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre.

En su apartado 1, sin embargo, restringe la evaluación a que se refiere únicamente a los proyectos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que no se compadece con lo previsto en el art. 46.4 de la Ley 42/2007, que se refiere en general a cualquier tipo de planes, programas o proyectos, sin distinción alguna por razón de la Administración actuante.

En el texto además debe corregirse la mención al plan, dado que el art. 175 PL se refiere a los proyectos.

Por otra parte, se obvia en el precepto la obligación de estar en todo caso a los criterios que determine el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a los efectos de la valoración de la existencia de perjuicio sobre la integridad del espacio.

- Artículo 176.4.h).

En su apartado h), el art. 176 PL establece que «cuando se estime conveniente» concretará la superficie y el modo en que serán aplicadas las medidas reguladas en el art. 186 PL, relativas a las áreas de influencia socioeconómica (de) los términos municipales afectados por la declaración de las zonas que componen la Red Natura 2000.

El precepto no establece al menos unos criterios mínimos que permitan incluir este contenido en las normas de conservación, por lo que adolece de excesiva indeterminación.

- Artículo 178. Presupuestos de la declaración de parque y reservas naturales.

De conformidad con lo previsto en el art. 29.2 de la Ley 42/2007, en el caso de que se solapen en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría formen un todo coherente, con la única salvedad de aquellos supuestos en los que las distintas figuras de espacios protegidos correspondan a diferentes Administraciones públicas, sin perjuicio de la colaboración interadministrativa pertinente.

En el art. 178 PL no se ha tenido en cuenta esta previsión de la norma básica, que obliga en los supuestos que contempla a su coordinación y unificación en un único documento integrado, previsión que debería constituir un nuevo apartado en este precepto del Proyecto de Ley.

- Artículo 180.1. Normas de declaración de los Espacios Naturales Protegidos.

Por razones sistemáticas, la posibilidad de aprobar planes de ordenación de los recursos naturales con posterioridad a la declaración del concreto espacio debería contemplarse en el art. 178 PL, referido precisamente a la aprobación de los planes.

Por lo demás, esta previsión se ajusta a lo dispuesto en el art. 36.2 de la Ley 42/2007.

- Artículo 181. Régimen cautelar.

Dispone el art. 23.1 de la Ley 42/2007, de carácter básico, que durante la tramitación de un plan de ordenación de los recursos naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho plan.

El art. 181.1 PL reproduce, en su inciso inicial, este precepto básico pero añade la salvedad de que se trate de *cambio de categoría específica de protección* conforme con el plan de ordenación de recursos naturales que se apruebe con posterioridad a la declaración del espacio natural protegido, en cuyo caso únicamente se procederá a la recategorización que fuera pertinente.

Esta salvedad no se contempla en la normativa básica, y, en cualquier caso, no se refiere a actos que supongan la transformación del espacio, sino al cambio de

categoría específica del mismo, lo que no se ajusta al primer inciso del precepto, y genera confusión.

- **Artículo 185, apartados 3, 4 y 5. Interés social a efectos expropiatorios y derechos de tanteo y retracto.**

El art. 40.1 de la Ley 42/2007, de 30 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, contempla la facultad de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto respecto a los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior.

El apartado 3 del art. 185 PL reproduce este precepto básico, si bien exceptúa del ejercicio de esta facultad las zonas de uso tradicional, general y especial de los parques rurales. Esta limitación que impone la legislación autonómica, presente ya en el art. 79.1 TRLOTEN, no presenta reparos de inconstitucionalidad pues la norma básica se limita a otorgar esta facultad a la Comunidad Autónoma, que podrá ejercerla por tanto en las condiciones y supuestos que considere.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2012, de 1 de marzo, se expresa en los siguientes términos en relación con la regulación en las normas autonómicas del ejercicio de estos derechos:

«Para verificar el ajuste constitucional de esta posición autonómica, hay que partir de la premisa, marcada por nuestra propia doctrina, de que el derecho de adquisición preferente o de retracto, pues la adquisición preferente es la esencia de dicho derecho real, pertenece “en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derecho(s) real(es) de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrante(s) de la legislación civil (art. 149.1.8ª CE), a salvo las peculiaridades propias de los Derechos forales o especiales” (STC 207/1999, de 11 de noviembre, F. 5). No obstante, también conforme a nuestra doctrina, la proclamada naturaleza civil de la institución y de su regulación no impide que puedan existir derechos de retracto establecidos por la legislación administrativa a favor de la Administración para determinados supuestos y respondiendo a una finalidad pública constitucionalmente legítima, lo cual no implica una regulación de esa institución sino un uso de la misma por la Administración pública, previa constitución por la ley, con sometimiento al régimen jurídico previsto en el Derecho civil sin modificación o derogación alguna de la legislación civil en materia de retracto. En esos casos los efectos perseguidos con el indicado derecho tienen

siempre un carácter instrumental, por lo cual la competencia para regularlos está siempre en función de la competencia sustantiva a la cual sirvan. En tal sentido existe ya una consolidada doctrina constitucional que ha sido sintetizada en la STC 207/1999, de 11 de noviembre (F. 5). En ella declaramos que, no obstante la regulación del derecho de retracto corresponde a la competencia exclusiva del Estado en cuanto que tal derecho es parte integrante de la legislación civil, se reconoce también, como previamente en las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, y 102/1995, de 26 de junio, que ello no excluye que el derecho de retracto pueda “constituirse en favor de las Administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las Comunidades Autónomas haya asumido en sus Estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan”».

Por consiguiente, la exclusión de estas facultades en relación con los bienes que se encuentren en las zonas de uso tradicional, general y especial de los parques rurales no supone vulneración alguna de la normativa básica.

No obstante, los apartados 4 y 5 de este art. 185 PL merecen las siguientes observaciones:

- El apartado 4, en cuanto impone la formalización en escritura pública de la enajenación de los bienes, regula relaciones *inter privados* (art. 149.1.8ª CE). Cuestión distinta es que se imponga a la persona transmitente la obligación prevista en el art. 40 de la Ley 42/2007 de presentar ante la Administración copia fehaciente, en su caso, de la señalada escritura.

Por otra parte, la referencia a la escritura pública resulta completamente asistemática tal y como aparece establecida en el precepto, pues éste se refiere a la obligación del transmitente «con carácter previo a la enajenación».

- Desde un punto de vista formal, estos apartados 4 y 5 requieren claridad, estableciendo de forma separada los ejercicios de los derechos de tanteo y retracto.

De esta forma, en el apartado 4 debería establecerse la obligación de la persona transmitente de notificar a la Administración el precio y condiciones esenciales de la transmisión, el plazo del que dispone la Administración para comunicar su decisión de ejercer o no el referido derecho y, en caso de no ejercerse, la obligación de presentar por el transmitente copia de la escritura pública, advirtiendo en su caso de la existencia de discrepancias con las circunstancias previamente notificadas.

Por su parte, el apartado 5 podría contener las previsiones relativas al derecho de retracto, no sólo en los dos supuestos que contempla, sino añadiendo también,

como prevé el art. 40.2, párrafo segundo, de la Ley 42/2007, la posibilidad de ejercer este derecho en el plazo establecido «a partir de la fecha en que se tenga conocimiento fehaciente de la transmisión», al objeto de incluir aquellos supuestos de enajenación que no hubieran sido previamente notificados a la Administración.

- Artículo 193.3.

El art. 193 PL es reproducción de la disposición adicional segunda TRLOTEN.

El apartado 3 de este precepto se considera asistemático, pues no contempla propiamente una regulación del Registro de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, sino la posibilidad de que el Parlamento integre en esta Red los espacios que reciban una protección específica por organismos internacionales o supranacionales, con independencia de que éstos puedan resultar inscribibles.

Capítulo VI. Actuaciones edificatorias (artículos 261-266).

El Capítulo VI (actuaciones edificatorias), del Título V, abarca los arts. 261 a 266 PL. Esta materia se regula actualmente en el Título III («Ejecución del Planeamiento de Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística»), Capítulo VII («ejecución de obras de edificación», arts. 146 a 150) TRLOTEN.

Los arts. 262, 263, 264 y 266 PL tienen la misma redacción que los respectivos artículos del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, salvo ciertas excepciones de carácter formal, como dividir el art. 149 TROLEN en dos artículos (263 y 264 PL).

- Artículo 265. Efectos de la aprobación.

Este precepto, por razones de seguridad jurídica, debería hacer mención del convenio urbanístico que se aprueba según el artículo anterior.

- Artículo 265.1. Efectos de la aprobación.

En el texto de este precepto se emplea indebidamente el pronombre «éste», sin que resulte claro a qué sustantivo se refiere.

- Artículo 266. Incumplimiento del adjudicatario del concurso.

La remisión a los «concursos regulados en el artículo anterior» debe sustituirse por la expresión «los concursos regulados en los artículos anteriores».

Capítulo VII. Conservación de obras y edificaciones (artículos 267-274).

La materia regulada en el Capítulo VII (conservación de obras y edificaciones) del Título V del Proyecto de Ley, que comprende los arts. 267 a 274, está regulada actualmente en el citado Texto Refundido, Capítulo VIII del Título III, arts. 151 a 158. El Proyecto de Ley mantiene la misma regulación que la establecida en la legislación vigente en lo que se refiere a la situación legal de ruina (art. 271 PL), la ruina inminente (art. 272 PL) y las órdenes de ejecución de obras de conservación o de intervención (art. 273 PL).

- Artículo 267.

En este precepto se establece como novedad la sustitución de las «entidades urbanísticas de conservación (art. 151 TRLOTEN) por las «asociaciones administrativas de propietarios». Esta última terminología se ajusta a la prevista en el art. 10 TRLSRU, que dispone:

«1. Las asociaciones administrativas a que se refiere el apartado 4, letra e) del artículo anterior tendrán personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se registrarán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística. Dependerán de la Administración urbanística actuante, a quién competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica».

El art. 9.4.e) TRLSRU establece que en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, además de las Administraciones públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar «las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente», entre las que podemos incluir las asociaciones administrativas de propietarios a las que estamos haciendo referencia.

Sin embargo, el art. 267 PL establece de forma específica que estas asociaciones administrativas de propietarios son de adscripción obligatoria, pero la normativa estatal nada expresa sobre ello. El problema estriba en la posible colisión de esta obligatoriedad con ámbitos del Derecho Constitucional, derecho de no asociación como límite al Legislador, que se entiende que emana del art. 22 CE.

De acuerdo con una conocida jurisprudencia constitucional (SSTC 89/1989, 132/1989, 113/1994, 107/1996 y 194/1998), la obligación legal de pertenecer a una corporación sectorial no vulnera la libertad negativa del derecho de asociación siempre y cuando se respeten dos criterios. Por un lado, que la corporación en

cuestión desarrolle una función pública de relevancia constitucional para cuyo adecuado desempeño sea precisa la afiliación obligatoria; y, por otro, se requiere que la afiliación obligatoria a tales corporaciones no suprima la libertad adicional de asociación o sindicación en ese mismo terreno.

Por tanto, de tal doctrina constitucional se desprende que si bien la adscripción obligatoria puede ser conforme a Derecho, necesita en su regulación de una mención a que la adscripción obligatoria se justifica por el interés general que se persigue.

- Artículo 277. Indivisibilidad de fincas, unidades, parcelas y solares.

Este precepto dispone en su número dos que «los notarios y registradores de la propiedad exigirán, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración municipal de su innecesariedad, que los primeros deberán testimoniar en el documento».

El art. 26 TRLSRU ha sido aprobado por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva *ex art. 149.1.8ª CE* sobre legislación civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos (disposición final segunda.2 TRLSRU). El segundo párrafo de su apartado dos ordena lo siguiente:

«En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción. Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles».

La comparación entre ambos preceptos revela que están regulando la misma materia. La Comunidad Autónoma de Canarias carece de competencia sobre Derecho Civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos, por lo que se debería añadir a la disposición la expresión *de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal*.

- Artículo 290.1.c) y e). Contenido de los convenios.

Estos dos apartados constituyen el único tratamiento del Proyecto de Ley a los convenios de planeamiento, refiriéndose a dos supuestos concretos pero omitiendo un tratamiento general. Una solución a esta insuficiente regulación podría ser la de

reproducir el texto del vigente art. 236.3.b) TRLOTEN, que precisa que «estos convenios sólo podrán ser preparatorios de las resoluciones procedentes», lo que constituye una aplicación o desarrollo autonómico del principio del Derecho estatal básico de que «la ordenación territorial y urbanística no es susceptible de transacción» (art. 4 TRLSRU).

Por otro lado, esta cuestión, la de proscribir la transacción en materia de ordenación territorial y urbanística, ha de ser alegada respecto de lo que establece el art. 290.1.e) PL, que establece que «este convenio tendrá el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y gestión afectados», postulando un efecto directo de lo convenido sobre el instrumento de ordenación en cuestión. Este precepto incide en lo establecido en el Derecho estatal básico (art. 4.1 TRLSRU, citado, así como en el art. 48.1 LRJSP, si se interpreta que ello supone la renuncia al ejercicio de la facultad planificadora por el órgano competente). El mismo reparo e idéntica conclusión cabe formular del siguiente apartado [el f)] de este artículo, que también propone este efecto modificador directo de estos convenios, si bien en este caso exige la posterior formalización de la modificación ya efectuada por vía convencional, aunque con la enigmática condición de «siempre que la regularización sea posible».

Por lo demás, las Administraciones públicas actúan con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la Constitución y art. 3.1 LRJSP). Los instrumentos de ordenación son normas reglamentarias, por tanto forman parte del Derecho al cual están sometidas plenamente las Administraciones públicas. En cuanto fuentes del Derecho de valor reglamentario sólo pueden ser modificadas por el procedimiento establecido. Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas (art. 52.2 de la Ley 30/1992, art. 37.1 LPAC). El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el Ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos (art. 53.2 de la Ley 30/1992, art. 34.2 LPAC). Se trata de una consecuencia directa del principio de legalidad, en virtud del cual las Administraciones públicas no pueden, por medio de actos administrativos, en este caso un convenio, dejar sin efecto en supuestos concretos las normas contenidas, con carácter y vocación de generalidad, aunque el rango jerárquico del órgano del que emana el acto sea superior al órgano productor de la disposición administrativa de carácter general. Los convenios urbanísticos son una manifestación de la actividad de la Administración. En consecuencia, están sometidos plenamente al Derecho, de donde se sigue que no pueden contradecir ni

modificar los instrumentos de ordenación. La regla de que los actos unilaterales de la Administración no pueden contradecir los reglamentos y la de que su contenido debe adecuarse a ellos, es aplicable también cuando se trata de actos bilaterales.

- Artículo 295.2. Proyectos de urbanización y de ejecución de sistemas.

Este artículo establece que «los proyectos de ejecución de sistemas son igualmente proyectos de obra, normalmente de edificación, que tienen por objeto la ejecución de los sistemas generales, desarrollando en tal sentido las determinaciones de los planes especiales que ordenen y definan aquéllos o las de los planes generales cuando éstos determinen expresamente, por las características de los sistemas generales afectados, su directa ejecución mediante proyecto».

Esta redacción es criticable porque los proyectos de ejecución de sistemas no sirven únicamente para ejecutar sistemas generales, sino también para ejecutar sistemas locales («dotaciones» en la terminología del art. 2 PL) o proyectos para la ejecución de equipamientos públicos.

- Artículo 299. Destino de los bienes.

El art. 18.1.b) TRLSRU, de carácter básico, establece que las actuaciones de urbanización comportan entre otros deberes legales el siguiente:

«b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística».

El art. 51.1 TRLSRU define la finalidad del patrimonio público de suelo en estos términos:

«Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

El art. 52.1 TRLSRU fija el destino de los bienes y recursos de este patrimonio de este modo:

«Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana».

La jurisprudencia constitucional, en la que debe incluirse como antecedente la STC 141/2014, es el punto de apoyo obligado para analizar el art. 299 PL que regula el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. El precepto reproduce todos los fines que incluye el vigente art. 76.1 TRLOTEN, pero añade algunos nuevos, del siguiente tenor:

«h) Actuaciones en áreas sujetas a renovación, rehabilitación o sustitución de plazas alojativas turísticas.

i) Ejecutar acciones para corregir las situaciones incluidas en los catálogos de impactos».

El número 3 de este artículo, por lo demás, es reproducción del art. 76.2 del vigente TRLOTEN, pero con una modificación, al incluir las nuevas finalidades o destinos: esos bienes podrán ser destinados alternativamente a cualquiera de los restantes fines previstos en el apartado anterior. Procede, en consecuencia, analizar si esos nuevos destinos de los bienes de los patrimonios públicos de suelo [y particularmente las letras h) e i)] son compatibles con el parámetro de legalidad básica del art. 52 TRLSRU, teniendo presente la citada jurisprudencia constitucional.

La base estatal establece una serie de exigencias específicas adicionales cuando se trata de destinar patrimonio público de suelo a fines de carácter socio-económico, pues ello solo puede realizarse, *ex* art. 52.1 TRLSRU «de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística», esto es, dentro de la ordenación y con exclusión de cesiones o enajenaciones individualizadas que no vayan recogidas en un plan, así como «para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana». A este carácter integrado se refiere el art. 2.1 TRLSRU cuando señala que «las actuaciones de regeneración y renovación urbanas (aquellas que según el propio precepto afectan tanto a edificios como a tejidos urbanos) tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria».

Las «actuaciones en áreas sujetas a renovación, rehabilitación o sustitución de plazas alojativas turísticas» [art. 299.2.h) PL] cabe identificarlas con aquellas aplicadas en «áreas de intervención» de planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad (art. 7.1 de la Ley 2/2013, de Renovación y Modernización Turística de Canarias), o en «áreas de intervención para actuaciones de renovación urbana» (art. 6 de la citada Ley 2/2013). Se trata, las de rehabilitación edificatoria y las de sustitución de plazas alojativas turísticas, de medidas dirigidas exclusivamente a establecimientos turísticos, normalmente privados. Las de renovación urbana, dirigidas a modernizar la ciudad turística, tienen más carácter de intervención pública, aunque normalmente vinculadas a iniciativas privadas de los empresarios turísticos, frecuentemente incluidas en los convenios suscritos por éstos y la Administración. El destino que el Proyecto de Ley pretende dar a los bienes y derechos integrados en los patrimonios públicos de suelo no coincide plenamente con el parámetro de la legislación básica del art. 52 TRLSRU.

En cuanto a la letra i) del precepto que se analiza -que propone destinar recursos de estos patrimonios de suelo a financiar las intervenciones correctoras sobre construcciones integradas en los catálogos de impacto, aunque la protección del paisaje constituya un fin público- supone desplazar la carga de la reparación sobre estos patrimonios. La regulación de los catálogos de impactos (art. 153 PL) revela que mediante éstos se carga a los recursos públicos obligaciones de los particulares que han construido en suelo rústico.

La legislación básica vincula el destino y uso de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo a finalidades públicas.

Título VII. Expropiación forzosa.

- Artículo 322. Mutuo Acuerdo.

Este precepto añade a la regulación contenida en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, el punto 3, que dispone:

«En el caso de las actuaciones sobre el medio urbano, el pago en especie podrá realizarse sin consentimiento del expropiado, de igual modo que la liberación de expropiación tendrá carácter ordinario, de acuerdo y en las condiciones señaladas por la legislación estatal de suelo».

El Legislador reproduce parcialmente la normativa básica, a la que se remite sin desarrollarla, no estableciendo los requisitos para el pago del justiprecio en especie sin consentimiento del expropiado. Por ello, dicho artículo debería completarse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 43.2 TRLSRU, fijando las condiciones en las que se producirá el pago en especie sin consentimiento del expropiado que habrá de realizarse con terrenos «del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes».

Título VIII. Intervención administrativa en garantía de la legalidad urbanística.

- Artículo 326. De la Inspección urbanística.

Este artículo, tras definir la inspección urbanística como la potestad instrumental para el correcto y eficaz ejercicio de la intervención administrativa en garantía de la legalidad urbanística, establece que dicha potestad se concreta «en las distintas atribuciones de asesoramiento, orientación e información a la ciudadanía, así como de comprobación e inspección (...)».

El Proyecto de Ley debería deslindar las tareas de asesoramiento, orientación e información de las de «inspección urbanística», ya que se atribuye a la Agencia de Protección del Medio Urbano la función preventiva en defensa de la legalidad urbanística [art. 21.2.a) PL], sin descartar la posibilidad de creación de Oficinas de Consulta Jurídica de ámbito local o mediante la suscripción del correspondiente convenio, o realizar dicha función a través de la Oficina de Consulta Jurídica autonómica prevista en el art. 25.1 PL.

- Artículo 327. De la acción pública.

Este precepto debería ceñirse al ejercicio de la acción pública en la vía administrativa, eliminando la referencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pues la Comunidad Autónoma de Canarias carece de competencias en materia de legislación procesal al estar atribuida con carácter exclusivo al Estado (art. 149.1.6ª CE), materia ordenada en el art. 62.1 TRLSRU en relación con el art. 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En caso de mantenerse el texto actual del artículo proyectado, para evitar la incidencia expuesta debería añadirse la expresión *de conformidad con lo establecido con la legislación estatal*.

- Artículo 342. Procedimiento para el otorgamiento de licencias.

En su apartado 2, debe sustituirse la expresión «podrá requerir» por la de *requerirá*, al tratarse de la subsanación de defectos en la solicitud de licencia (art. 71.1 de la Ley 30/1992 y art. 68.1 LPAC).

Título IX. Protección de la legalidad urbanística.

- Artículo 355. Resolución.

El numeral dos finaliza señalando que «dicha resolución será susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa». La determinación de si un acto o resolución administrativa es susceptible de ser impugnado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa viene establecida en las normas contenidas a tal fin en la citada Ley 29/1998, de 13 de julio, por tanto, en una ley estatal.

- Artículo 362. Régimen jurídico de las situaciones de fuera de ordenación.

Este artículo establece el régimen jurídico de la *situación de fuera de ordenación* de las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras. A su vez, el art. 160 PL determina las clases de situaciones legales. Por coherencia, deberá darse tratamiento uniforme a lo señalado en el art. 362 PL de conformidad con la clasificación establecida en el citado art. 160 PL.

Título X. Régimen sancionador (artículos 371-408).

1. Observación general.

El Proyecto de Ley, de manera positiva, se ha limitado respecto del régimen sancionador a actualizar el cuadro de infracciones y sanciones y a esclarecer el desajuste existente entre sanciones y tipos de infracciones, así como a clarificar las competencias de la Agencia del Medio Urbano y Natural y las responsabilidades de los municipios. La norma legal proyectada, por un lado, ha mantenido la separación entre la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y la sancionadora; y, por otro, ha venido a determinar que la incoación del procedimiento del restablecimiento de la legalidad es causa de interrupción de la prescripción de las infracciones. Sólo una vez concluido el primer procedimiento, se determina la posibilidad de legalización o no de las obras, sin que, como hasta ahora, la solicitud de legalización interrumpa las actuaciones y, además, en muchos casos, determine la prescripción de la infracción correspondiente.

No obstante, lo cierto es que a pesar de ello la actual redacción del art. 408.1, segundo párrafo, PL no determina con claridad el *dies a quo* del plazo de prescripción de la infracción.

2. Capítulo Primero. Infracciones y sanciones.

Se observan determinadas lagunas respecto a la tipificación de las infracciones que actualmente se recogen en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Así, se suprime la circunstancia agravante prevista en el art. 197 TRLOTEN relativa a «(l)a prevalencia, para su comisión, de la titularidad de un oficio o cargo público, salvo que el hecho constitutivo haya sido realizado, precisamente, en el ejercicio del deber funcional propio del cargo u oficio». Lo mismo acontece en relación con la eliminación de la conducta -y correspondiente sanción- consistente en la «destrucción o alteración de las especies de la flora y fauna naturales o de sus hábitats, que estuvieran protegidos por la normativa vigente».

Capítulo III. Competencia y procedimiento.

- Artículo 406. Principios del procedimiento sancionador.

Se recoge en el segundo párrafo del apartado 1 de este artículo lo que en rigor es un supuesto de atenuación de la sanción y no un principio del procedimiento sancionador (como indica su rúbrica), al señalar:

«Si el infractor, dentro del mes siguiente a la notificación de la sanción, asume el compromiso de proceder a restablecer el orden infringido por sus propios medios, en un plazo de 2 meses, o a la legalización, siempre que aporte, en este último caso, informe municipal acreditativo del carácter legalizable, la cuantía se reducirá en un 40%, quedando condicionada dicha disminución a la efectividad del restablecimiento o legalización».

Por tanto, por razones de sistemática tal previsión debe hallarse en el art. 400 PL, relativo a la reducción de la sanción.

Disposiciones adicionales.

- Disposición adicional cuarta. Planes y programas sectoriales con impacto territorial.

Habrà de tenerse en cuenta en todo caso que el art. 19.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, da prevalencia a los planes de ordenación de los recursos naturales, señalando que serán determinantes respecto a cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, añadiendo que

«(l)as actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública».

- Disposición adicional undécima. Censo de edificaciones en el demanio marítimo terrestre y zona de servidumbre.

Ninguna ordenación contiene la disposición transitoria cuarta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Costas, en relación con lo señalado en la presente disposición, lo que deberá aclararse.

Por otro lado, ha de recordarse que la disposición adicional undécima es trasunto del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administrativa General Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley 14/2014, en reunión celebrada el 30 de abril de 2015 (BOC nº 118, de 19 de junio de 2015). En el apartado h) de aquel acuerdo se señalaba:

«En relación con las discrepancias surgidas respecto de la regulación del censo de edificaciones de valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco ubicadas en demanio marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre de tránsito y servidumbres de protección prevista en la disposición adicional decimoséptima de la Ley de Canarias 14/2014, de 25 de diciembre, se considera que la Comunidad Autónoma de Canarias ha de promover la modificación normativa necesaria para adecuar dicha disposición adicional al fallo de la STC 5/2015, de 22 de enero».

Disposiciones transitorias.

- Disposición transitoria segunda.

Es innecesaria porque reitera el art. 73.1 PL.

- Disposición transitoria tercera. Reclasificación de suelos urbanizables no sectorizado.

El apartado 1 de esta disposición establece que a partir de la entrada en vigor de la ley los suelos clasificados en los instrumentos de ordenación vigentes como urbanizables no sectorizados quedan reclasificados como suelo rústico común.

La norma no establece limitación alguna a los usos que en estos suelos puedan implantarse, sin establecer ningún tipo de cautela si se tiene en cuenta que será el planeamiento posterior el que le asigne la clasificación de suelo que corresponda. A

fin de no impedir esta clasificación, habría de contemplar la previsión de que únicamente puedan realizarse obras y usos de carácter provisional y fácilmente desmontables, no teniendo cabida el resto de usos hasta que el planeamiento general le asigne la categoría de suelo que le corresponda en función de sus valores y características.

Su apartado 2 permite al Pleno municipal la reclasificación de algunos de estos suelos como urbanizables sectorizados, previo informe técnico, de forma excepcional y dentro del plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley. Con esta regulación, se da *de facto* la posibilidad de modificar el planeamiento a través de un simple acuerdo municipal, sin seguir los trámites legales propios de las modificaciones de planeamiento.

- Disposición transitoria undécima. Licencias o títulos equivalentes en tramitación.

Los arts. 199 y 200 PL excluyen para los suelos urbanizables turísticos la obligación de someterse a plazos para desarrollo, obligación que sí afecta a los suelos residenciales, industriales y de servicios, introduciendo así una desigualdad entre los propietarios de suelo, máxime porque los propietarios de los suelos no turísticos que incumplan los señalados plazos no tendrán derecho a indemnización por la reclasificación de los mismos, lo que no ocurre con los primeros. Éstos, dado que no se les impone plazo para su desarrollo, *sensu contrario*, sí tendrán derecho a indemnización. A ello se une la posibilidad de su reclasificación a suelo rústico común transcurridos cinco años desde su clasificación, tal como opera para el resto de los suelos urbanizables (disposición transitoria undécima), si bien en el caso de los turísticos conllevará el derecho indemnizatorio.

Por otra parte, debería aclararse el plazo temporal de seis meses que se fija para la aplicación de la subrogación.

- Disposición transitoria vigésimoprimera. Suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición.

La mención en el apartado 3 al salario mínimo interprofesional habría de sustituirse por el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), dado que éste es el índice de referencia en España para la asignación de ayudas y subsidios en función de los ingresos. Fue introducido el 1 de julio de 2004 en sustitución del salario mínimo interprofesional, cuya utilización se restringió al ámbito laboral.

El apartado 9 de esta disposición transitoria resulta confuso en su redacción, al disponer que antes de proceder a la ejecución de una orden de demolición la Administración actuante deberá constatar que cumple el requisito establecido en el apartado 7º y que, en caso contrario, procederá a la demolición. Sin embargo, en el párrafo siguiente señala que «en otro caso» concederá al promotor de la vivienda un plazo improrrogable de dos meses para la presentación, si es menester, del compromiso de demolición a su costa establecido en el apartado 7º.

Disposición derogatoria única y disposición final séptima.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Apartado 1.c).

La disposición derogatoria única deroga las «Directrices de Ordenación General y su memoria contenidas en el anexo de la Ley 19/2003, de 14 de abril». No puede ignorarse el alcance de la derogación que se propone, toda vez que, como es bien sabido, de las 143 directrices, unas de aplicación directa, otras sólo obligan al planificador de los instrumentos de inferior rango, y otras que revisten carácter de recomendaciones. Esta operación derogatoria tiene una trascendencia mayor si cabe en la medida que la propia exposición de motivos señala literalmente que «esta norma parte de la idea de desarrollo sostenible recogida en las directrices de ordenación general, cuyos principios y criterios de actuación se incorporan al texto legal».

Debemos de insistir en la eventual inseguridad jurídica que una derogación de tanta trascendencia (por la extensión y naturaleza misma de las directrices que se eliminan, piezas fundamentales del sistema de planeamiento de Canarias) puede provocar. Conviene resaltar que, en efecto, el Proyecto de Ley no pretende hacer desaparecer las directrices (reguladas en sus arts. 88 a 94 PL), sino las directrices actualmente en vigor. De lo contrario, no se entenderían tanto la expresa derogación de las directrices de ordenación general de la Ley 19/2003 y su memoria (con excepción de las directrices de ordenación del turismo), como la regulación de unas nuevas directrices de ordenación general en el Proyecto de Ley que se analiza. La renuncia del Proyecto de Ley a establecer un procedimiento de revisión o modificación -total o parcial- de las directrices de ordenación general en vigor, como el establecido en el anexo de la Ley 19/2003, de 14 de abril (directriz de ordenación general 6), es una opción legítima del Legislador; pero la solución adoptada, en un

ámbito como el de la ordenación del territorio y el urbanismo en el que convergen importantes intereses generales y particulares, puede generar un vacío normativo que podría afectar a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

- Apartado 1.d).

El apartado 1.d) de la disposición derogatoria, tras determinar que queda derogada la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la Ordenación del Turismo, salva, entre otros, el art. 17.2 a 5 de la misma. No obstante, el art. 17 de aquella Ley 6/2009 sólo contiene apartados 2 y 3 (tras quedar derogado el 1), por lo que habrá de corregirse en este sentido la disposición derogatoria del Proyecto de Ley.

- Apartado 1.e).

Se deroga la Ley 1/2013, de 25 de abril, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, salvo la disposición adicional segunda.

Esta disposición adicional segunda dispone que el plan parcial que ordene pormenorizadamente el suelo afectado destinado a la reubicación de los barrios de Ojos de Garza, la Montañeta y el Caserío de Gando «deberá formularse en el plazo máximo de dos años». La Ley 1/2013 entró en vigor el 25 de abril de 2013, por lo tanto, en el mes de abril de 2015 había concluido el plazo establecido.

Debería por lo tanto aclararse la vigencia de dicha disposición final única que dejó sin efecto la disposición adicional única.4 que establecía que el plan parcial de ordenación pormenorizada destinado a la reubicación debería formularse en el plazo de un año.

Disposición final séptima. Autorización al Gobierno.

Esta disposición final autoriza al Gobierno a dictar cuantas normas y disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente ley. Dada la existencia de numerosas remisiones a desarrollo reglamentario a lo largo del articulado del Proyecto de Ley, tal y como se ha indicado en el apartado 11 del Fundamento I, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 129.4, tercer párrafo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (que entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016), que contiene los principios de buena regulación en cuanto a las habilitaciones legales para el desarrollo de una ley, de tal manera que cuando se pretenda atribuir dicho desarrollo reglamentario a los titulares de las Consejerías del Gobierno esta

atribución debe tener carácter excepcional y constar expresamente justificada en la ley.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley del Suelo de Canarias se ajusta, con carácter general, a Derecho, sin perjuicio de las observaciones de legalidad, seguridad jurídica y técnica normativa que se expresan en el fundamento II del presente dictamen tanto a su articulado como al resto de sus disposiciones.