



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 504/2018

(Pleno)

La Laguna, a 7 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre intervención y protección de la legalidad urbanística en desarrollo de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 444/2018 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 17 de septiembre de 2018, se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias preceptivo dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre intervención y protección de la legalidad urbanística en desarrollo de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en su reunión del 10 de septiembre de 2018, según resulta del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 25 de julio).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. El Proyecto de Decreto que nos ocupa es una norma con carácter reglamentario de desarrollo de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC).

Este carácter determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

solicitarlo, según los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

La aprobación del Proyecto de Decreto corresponde al Gobierno como titular de la potestad reglamentaria (arts. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias -art. 50, ahora, después de su reforma: Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias- y 22 y 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

3. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el 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.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria de la Viceconsejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, emitido el 13 de marzo de 2018, que incluye la memoria económica (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983), así como los informes de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres), de impacto empresarial (art. 17 de 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) y de impacto en la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia).

- Informe de la Oficina Presupuestaria, de 21 de marzo de 2018 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, emitido con carácter favorable el 27 de marzo de 2018 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 21 de mayo de 2018 [art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre], previa memoria de simplificación administrativa de la iniciativa, emitido el 7 de mayo de 2018.

- Informe de la Viceconsejería de Medio Ambiente, de 5 de abril de 2018.

- Informe de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, de 25 de abril de 2018.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica [norma tercera, apartado 1.e) del citado Decreto 15/2016, de 11 de marzo], así como del sometimiento del Proyecto a trámite de consulta e información pública [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. 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)], aportándose al expediente las alegaciones presentadas. Asimismo, se ha concedido preceptivo trámite de audiencia a las distintas entidades y asociaciones afectadas por el Proyecto de Decreto [norma tercera, apartado 1.c) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo], que aportan al expediente las alegaciones efectuadas. Además se ha evacuado trámite de 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], habiendo presentado alegaciones los de Gran Canaria, Tenerife y La Gomera.

- Informe de valoración de las observaciones y alegaciones presentadas en los referidos trámites, emitido por la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad el 20 de julio de 2018.

- Informes de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno, de 9 de agosto de 2018 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], así como informe de valoración de sus observaciones, de 3

de septiembre de 2018; e informe adicional, de 6 de septiembre de 2018, emitido tras la nueva redacción dada a la Disposición final segunda del Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 4 de septiembre de 2018 [art. 44 de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril y 15.5.a) del Decreto 212/1991], que incluye análisis impacto en la familia [disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio].

Además, tal informe da cumplimiento a la Directriz Sexta del Anexo al Acuerdo por el que se establece las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto por razón de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, publicada por Resolución de 27 de junio de 2017, en relación con el art. 9.14 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, aprobado por Decreto 137/2016, de 24 de octubre.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 5 de septiembre de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

II

1. Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La competencia autonómica para aprobar la norma proyectada venía dada por los arts. 30.15 y 30.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias, vigente hasta el 5 de noviembre de 2018, que atribuían a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, y de espacios naturales protegidos.

En virtud de tal competencia se dictó la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), cuya Disposición Final undécima habilita al Gobierno para el desarrollo de la misma. Asimismo, esta norma reenvía al desarrollo reglamentario, e incluso autoriza su propia modificación, por medio de reglamento, puntualmente en distintos artículos.

En tanto el Proyecto de Decreto que nos ocupa tiene por objeto el desarrollo de la citada Ley, y, en algunos casos, su modificación misma, resulta preciso recordar lo señalado por este Consejo en relación con el proyecto de la que es ahora la LSENPC.

Señalábamos en nuestro Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, en relación con la competencia para dictar la LSENPC:

“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 concepto de disciplina urbanística se encuentra así comprendido dentro del ámbito de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo y constituye además una de las piezas esenciales sobre las que descansa la regulación de esta materia. El presente Proyecto de Decreto goza, pues, de la cobertura competencial requerida y parte además de un entendimiento amplio de la disciplina urbanística, de tal manera que comprende ésta no sólo la represiva, compuesta a su vez de los diversos instrumentos legalmente previstos como reacción al incumplimiento de la ordenación urbanística y territorial, sino también la preventiva, comprensiva por su parte de los mecanismos de vigilancia y control encaminados a garantizar el cumplimiento «ex ante» de la indicada ordenación urbanística y territorial.

En cualquier caso, una vez aprobado el texto del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), y publicada esta norma al día siguiente (BOE de 6 de noviembre de 2018), la referencia a los preceptos estatutarios sobre los que se sustenta la competencia autonómica en esta materia ha de actualizarse, de tal manera que ahora en lugar de al art. 30.15 y 16 del (derogado) Estatuto de Autonomía, vigente hasta la fecha, es el art. 158 del nuevo Estatuto de Autonomía el que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, cuyo apartado e), por lo demás, dispone asimismo que dicho materia comprende en todo caso entre otros aspectos, «la protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística».

2. Marco normativo en el que se inserta el Proyecto de Decreto.

En virtud de la competencia autonómica exclusiva sobre esta materia de la que la disciplina urbanística constituye una de sus partes integrantes, a partir de 1985, se inicia en la Comunidad Autónoma de Canarias la regulación de la ordenación territorial y urbanística, cuya evolución legislativa ha sido 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 la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias y, con posterioridad, 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 Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, se aprueba el Reglamento estatal de Valoraciones de la Ley de Suelo.

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 vino a concluir 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. Y así lo apreció este Consejo Consultivo en su Dictamen 82/2014.

Más tarde, se aprobó la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales.

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

Y, en fin, culmina esta evolución la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), que vino a derogar la Ley 14/2014, lo mismo que la mayor parte del contenido de las disposiciones autonómicas antes mencionadas y, entre tales disposiciones, el Decreto Legislativo 1/2000 (TRLOTENC), que constituye el marco legal de referencia actualmente en vigor en la materia que nos ocupa.

En concreta relación con la protección de la legalidad urbanística, objeto del presente Proyecto de Decreto, la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza, vino a someter a licencia determinados actos de uso del suelo y de edificación, añadiéndolos al art. 178 de la entonces Ley del Suelo estatal (Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).

Posteriormente, la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial (derogada por la Ley 9/1999), dedicó un importante apartado a la protección de la legalidad al entorno natural y al medio ambiente, y su Disposición Adicional primera autorizaba al Gobierno a dictar cuantas disposiciones considerara necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley. Por su parte, la Disposición Adicional segunda autorizaba al Gobierno para adaptar por Decreto la cuantía de las multas establecidas en esta Ley a la evolución de las circunstancias socioeconómicas en función del índice general ponderado de precios al por mayor.

La Ley 9/1999, en su Título VI, dedicado a Infracciones y Sanciones, estableció después el régimen jurídico aplicable a las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de la ordenación territorial, urbanística o ambiental, además de la regulación necesaria para castigar las actuaciones antisociales que agredieran, destruyeran o incidieran negativamente sobre los recursos naturales en general, y sobre el territorio en particular. Asimismo, en su Disposición Final cuarta, apartado 1, ordenaba: *«[e]n el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Canarias dictará las normas de desarrollo reglamentario (entre otras materias) en materia de disciplina»*.

Recogido tal mandato, asimismo, en la Disposición Final Primera del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENC), la aprobación de aquel reglamento no se produjo más que limitada y parcialmente, en la medida en que el Capítulo III (Intervención administrativa en la edificación y usos del suelo, arts. 215 a 225) del Título VIII (Ejecución de la edificación e intervención administrativa) del Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, contenía una regulación, que ahora resulta derogada por el Proyecto de Decreto que nos ocupa, sobre los principios de la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación, los actos sujetos a licencia urbanística, los actos

promovidos por las Administraciones Públicas, la competencia para el otorgamiento de licencias urbanísticas, el procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas, la concesión de licencias relativas a establecimientos alojativos turísticos, el comienzo de las obras, la eficacia de las licencias urbanísticas, la caducidad de las licencias urbanísticas, la transmisión de las licencias urbanísticas y la publicidad en obras de construcción, edificación y urbanización.

Igualmente, la modificación operada en el TRLOTENC por medio de la Ley 14/2014, vino a contemplar un desarrollo reglamentario en materia de ejercicio de la potestad sancionadora, que también quedó pendiente.

Por su parte, ha de destacarse que la Ley 9/1999 creó el organismo autónomo Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, cuyos estatutos fueron aprobados por Decreto 189/2001, de 15 de octubre.

Ahora, la LSENPC regula en el Título VIII la intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística; el Título IX, la Protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística; y el Título X el Régimen Sancionador. Además, deroga el TRLOTENC, en virtud de su Disposición Derogatoria única 1, letra a).

Y es en este contexto normativo en el que se pretende aprobar la norma proyectada, con el fin de abordar el desarrollo reglamentario en materia de intervención y de protección de la legalidad urbanística, previsto en la LSENPC.

Lo cierto es que el emplazamiento a su desarrollo reglamentario tampoco alcanza ahora a culminarse, pese el reenvío que la vigente LSENPC efectúa a dicho desarrollo reglamentario, lo que se justifica en el preámbulo del Proyecto que nos ocupa *«por tener cubierto su contenido en la Ley 4/2017, de 13 de julio, o en la legislación básica estatal, no resulta preciso su desarrollo o complemento reglamentario»*, aspecto sobre el que después habremos de volver con ocasión de las observaciones formuladas al Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen.

En fin, no está de más recordar, para completar la panorámica normativa acabada de exponer, que, en el ámbito estatal, el desarrollo de la legislación estatal del suelo en materia de intervención se llevó a cabo a través del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, que sigue parcialmente vigente, precisamente para colmar las lagunas normativas que pudieran todavía existir, y con los efectos supletorios propios de la normativa estatal (art. 149.3 Constitución).

3. Objeto de la norma proyectada.

El objetivo general del Proyecto de Decreto, como se ha adelantado, viene conformado por el desarrollo reglamentario de los preceptos de la LSENPC relativos a intervención, garantía y protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística que lo requieren, contenidos en sus Títulos VIII y IX, tal y como habilita la disposición final undécima y distintos preceptos de aquélla.

Ahora bien, puesto que la citada Ley, como se señala en el Preámbulo del Proyecto de Decreto, contiene una regulación amplia, pues *«nació con vocación de afrontar una ordenación única y completa de las materias que constituyen su objeto, pretendiendo aglutinar en una sola disposición cuantas normas de aplicación directa sean posibles, reduciendo la necesidad de desarrollos reglamentarios»*, el objetivo del Proyecto de Decreto es *«completar la regulación legal con aspectos procedimentales y regulación de detalle de las instituciones ordenadas por la Ley»*.

Sin embargo, continúa señalando el Preámbulo, *«quedan (...) fuera de regulación aquellos otros institutos tradicionalmente subsumidos en el concepto de disciplina urbanística, como el régimen y el procedimiento sancionador, que por tener cubierto su contenido en la Ley 4/2017, de 13 de julio, o en la legislación básica estatal, no resulta preciso su desarrollo o complemento reglamentario. Se circunscribe así el Reglamento a los aspectos imprescindibles necesitados de desarrollo, prescindiendo de aquellos otros que no lo precisan por estar ya regulados en la Ley, corolario todo ello del principio de proporcionalidad»*.

En relación con el fundamento sobre el que se hace descansar la regulación parcial de que la disciplina urbanística es objeto por parte del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración habremos de volver después al tratar las observaciones que suscita, como ya quedó indicado.

4. Estructura del Proyecto de Decreto.

Por lo que a la estructura del Proyecto de Decreto se refiere, éste consta de:

- Una parte expositiva, en forma de Preámbulo, en la que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.
- Una parte dispositiva, integrada por un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento sobre intervención y protección de la legalidad urbanística, que se contiene como Anexo.

- Una parte final, compuesta por dos disposiciones adicionales, relativas al informe preceptivo en los espacios naturales protegidos y a la evaluación de impacto ambiental de proyectos; cuatro disposiciones transitorias, relativas a: procedimientos de licencia en tramitación a la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 13 de julio, o del presente (Proyecto de) Decreto, procedimientos de licencia aplicables a actuaciones con Proyecto de Actuación Territorial o Calificación Territorial aprobados, procedimientos de restablecimiento y, por último, a la limitación temporal para el ejercicio de la potestad de restablecimiento; una disposición derogatoria única, que prevé la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la nueva regulación y, en especial, de los arts. 215 a 225 del Reglamento de gestión y ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, y los arts. 4 y 5 del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, que regula las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad; y seis disposiciones finales, por las que se modifican los listados de actuaciones sujetas a licencia urbanística, comunicación previa y de actuaciones exentas contenidas en la LSENPC, se modifica el Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias, se determina la eficacia jurídica de esta norma, se habilita su desarrollo reglamentario, se establece la necesidad de adaptación de las ordenanzas municipales a esta norma, y se determina su entrada en vigor al mes de su publicación en el BOC.

El Anexo que contiene el Reglamento que aprueba el Proyecto de Decreto, viene dado por cincuenta y seis artículos, estructurales de la siguiente manera y con el siguiente contenido:

El Título Preliminar, rubricado «Disposiciones generales», recoge los arts. 1 y 2, relativos, respectivamente, al objeto del reglamento y al derecho a conocer y a recibir asesoramiento sobre el régimen urbanístico y de intervención aplicable.

El Título I, titulado «De la intervención a través de actos autorizatorios y comunicaciones previas», se divide en tres capítulos.

El Capítulo I, titulado «Disposiciones generales», contiene, en los arts. 3 al 11, las normas que regulan los títulos habilitantes aplicables, el objeto de los títulos habilitantes, los modelos normalizados, la documentación a acompañar en general, la presentación de proyectos, el contenido del proyecto técnico de obras, las actuaciones que no requieren proyecto técnico, la acreditación de la disponibilidad jurídica del suelo, vuelo o subsuelo, y las garantías.

El Capítulo II, titulado «Intervención a través de actos autorizatorios», se divide en una sección primera: «Del régimen general de las licencias urbanísticas», cuyos arts. 12 al 24 regulan: los actos administrativos autorizatorios, las licencias, iniciación del procedimiento, subsanación y admisión, informes, trámite de audiencia y eventual modificación del proyecto, contenido de la resolución expresa, resolución de desistimiento, resolución estimatoria, resolución estimatoria condicionada, resolución denegatoria, suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias y prórroga de licencias; y una sección segunda: «Regímenes especiales», compuesta por los arts. 25 al 29, relativos a licencias provisionales y en precario, licencias de parcelaciones, segregaciones, división de fincas y constitución y modificación de complejos inmobiliarios, tipos de licencias para actos y usos en suelo rústico, de las licencias para actos y usos no ordinarios en suelo rústico previstos en el planeamiento, y de las licencias para actos y usos no ordinarios en suelo rústico no previstos en el planeamiento.

El Capítulo III, que se rubrica «De las comunicaciones previas», contiene los arts. 30 a 34. En ellos se regulan: las comunicaciones previas, la potestad de comprobación, la potestad de restablecimiento de la legalidad, la comunicación previa para la primera ocupación de edificaciones e instalaciones ejecutadas en virtud de título habilitante, y la comunicación previa para la primera ocupación de edificaciones e instalaciones en situación de fuera de ordenación.

El Título II lleva por título «De la protección de la legalidad urbanística», quedando el mismo dividido en dos capítulos.

El Capítulo I, titulado «De la coordinación interadministrativa en el ejercicio de las potestades de protección», regula en los arts. 35 a 38: la coordinación entre procedimiento sancionador y de restablecimiento, la coordinación entre procedimiento de restablecimiento y de legalización, la legalización y sus efectos, y la coordinación entre procedimiento de restablecimiento y de revisión de oficio.

El Capítulo II, rubricado «Del restablecimiento de la legalidad urbanística», regula, en los arts. 39 a 49, el siguiente contenido: naturaleza y objeto, competencia para la incoación y resolución del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, incoación del procedimiento a requerimiento de otra Administración o a petición de tercera persona, el acto de incoación, la notificación de las medidas provisionales, suspensión administrativa de la orden de restablecimiento en garantía de la tutela judicial cautelar, repercusión de gastos e indemnizaciones, la completa

terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones, los usos consolidados, la acreditación de la consolidación del uso, y la limitación temporal de la potestad de restablecimiento sobre otras actuaciones.

El Título III, rubricado «Intervención mediante órdenes de ejecución sobre seguridad, salubridad, protección y ornato de inmuebles», regula, en los arts. 50 a 56: órdenes de ejecución, procedimiento, resolución del procedimiento, ejecutividad y medidas provisionales, situación de ruina inminente, intervención en edificaciones con valores culturales, y repercusión de gastos e indemnizaciones.

III

Observaciones al Proyecto de Decreto.

1. Respecto del Preámbulo de la norma, resulta preciso recordar las consideraciones efectuadas en nuestro citado Dictamen 244/2016, en relación con el contenido expositivo de las normas:

“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 norma que desarrolla el presente Proyecto normativo -esto es, la LSENPC- ha sido objeto de Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, publicado en el BOC nº 94, de 16 de mayo de 2018; y respecto de las discrepancias manifestadas en relación con los arts. 330, 332, 342 y 354 de la LSENPC, en la materia singularmente desarrollada por el presente Proyecto de Decreto, las partes convinieron en que los preceptos citados

se interpretarán con pleno respeto a la legislación dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias básicas y exclusivas.

En la medida en que el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen se ajusta a los preceptos legales antedichos, en los términos que después se indicará, no cabe formular a la norma proyectada, lo mismo que tampoco se hizo por el Acuerdo de la Comisión Bilateral que antes dejamos consignado a aquellos preceptos legales que ahora se desarrollan reglamentariamente, tacha de inconstitucionalidad. Ahora bien, no estaría de más advertir de esta circunstancia en el Preámbulo del Proyecto de Decreto que nos ocupa, esto es, la necesidad de interpretar los preceptos reglamentarios que ahora singularmente desarrollan los preceptos legales antes mencionados con pleno respeto a la legislación dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias básicas y exclusiva.

Los acuerdos de interpretación de las Comisiones Bilaterales se limitan a fijar elementos de interpretación de la norma legal objeto del acuerdo, y si no se reflejan formalmente en el texto normativo que corresponda, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio (por la que se resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la LO 6/2006, de 19 de julio, del Estatuto de Autonomía de Cataluña), en su Fundamento Jurídico 115, atribuye a tales acuerdos valor meramente político, razón por la que exigen posteriormente su plasmación en las modificaciones legales que han de promoverse a tal fin. Señala la indicada sentencia:

“En efecto, siendo los sujetos implicados en la Comisión Bilateral los Gobiernos respectivos del Estado y de la Generalitat de Cataluña, es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser, en sentido estricto y en términos de cooperación voluntaria, las correspondientes a uno y otro Ejecutivos, cuya plenitud de ejercicio no puede verse condicionada ni limitada por la Comisión, quedando, además, naturalmente excluidas las que constitucional y estatutariamente corresponden a otros órganos del Estado y de la Generalitat, en particular, como es patente, las competencias legislativas, cuyo ejercicio, fuera del caso de la legislación de urgencia y de los supuestos de delegación, es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, órganos extraños a la Comisión Bilateral.

En lógica consecuencia de la conclusión alcanzada se desprende que las actividades de colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales, referidas en el art. 183.1 a) EAC, no pueden tener otra dimensión que la característica de las necesarias y pertinentes relaciones de colaboración entre

instituciones dotadas de ámbitos competenciales propios e irrenunciables, debiendo entenderse que, fuera del caso de las competencias gubernamentales en sentido estricto (cuyo ejercicio en ningún supuesto puede ser objeto de injerencias que lo condicionen de manera determinante), respecto de las restantes «competencias estatales» mencionadas en el precepto, en particular, las legislativas, la participación del Gobierno de la Generalitat cerca del Gobierno del Estado ha de limitarse a la típica facultad de estímulo e incentivación del ejercicio de una determinada competencia por quien es su exclusivo titular jurídico. Es decir, a una facultad de acción política que sólo compromete en el ámbito político que le es propio y al que necesariamente se contrae”.

De forma adecuada, en cambio, la norma reglamentaria proyectada no deja de hacer constar en su Preámbulo la observancia de los principios de buena regulación, atendiendo de este modo a los requerimientos constitucionales en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, a propósito de la interpretación que se efectúa en esta resolución del art. 129 LPACAP.

2. En relación ya con el articulado incorporado a la norma proyectada, hemos de comenzar por realizar una observación de alcance general a partir de la propia densidad normativa del texto legal que desarrolla el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen.

La LSENPC, en efecto, no deja de reconocer su vocación de «unicidad y complitud en la ordenación de las materias que constituyen su objeto, pretendiendo aglutinar en una sola disposición cuantas normas de aplicación directa sea posible, reduciendo la necesidad de desarrollos reglamentarios» (Preámbulo del Proyecto de Decreto).

Ciertamente, teniendo presente el carácter excesivamente detallista de la LSENPC, resulta escaso el margen dispuesto para el reglamento, si éste se limita realmente a atenerse a su función propia, que es en rigor la de servir de complemento indispensable al marco legal que desarrolla para hacer operativos sus mandatos, sin incurrir en el frecuente error de reproducir las propias disposiciones legales que desarrolla.

El Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen, en un correcto ejercicio de técnica legislativa, ha evitado las reiteraciones innecesarias que producen en ocasiones no poca confusión sobre el rango de la norma, y no incluye en su texto más

que aquellas previsiones legales que precisa el sentido de los preceptos que se incorporan a aquél.

Esto sentado, no resultan convincentes las razones por la que se ha excluido, en cambio, de la regulación propuesta el desarrollo reglamentario al que emplaza la propia Ley en su art. 406, en lo que singularmente concierne al procedimiento sancionador.

No deja de ser cierta la cautela sobre la que se trata de justificar la indicada exclusión, y que no es otra que la indudable amplitud de la reserva de ley en materia sancionadora. Sin embargo, pese a ser así y pese a las consecuencias que resultan de ello, esto es, la necesidad de que la mayor parte de los aspectos de la potestad sancionadora de la Administración han de encontrar su regulación propia en normas de rango legal por exigencias constitucionales (regulación de las infracciones y sanciones, determinación de los sujetos responsables y de su régimen de responsabilidad, modos de extinción de las sanciones, prescripción y caducidad, etc.), no sucede del mismo modo con el procedimiento sancionador.

Y es por eso por lo que la propia Ley (art. 406) llama a su previsión en el correspondiente reglamento, sin que aquélla ofrezca, al contrario de lo que sucede precisamente en los restantes aspectos de la potestad sancionadora a que antes nos referimos, un marco normativo suficientemente preciso en lo que singularmente concierne a sus previsiones sobre procedimiento sancionador, como se sostiene para justificar la exclusión de la regulación de dicho procedimiento.

Lo mismo que, por otro lado, tampoco cabe acudir a la normativa estatal (LPACAP), como igualmente intenta sostenerse, en tanto que tampoco contiene una disciplina completa del procedimiento sancionador; habida cuenta ya de entrada de las limitaciones resultantes de su propio carácter de norma básica, lo que impide al Estado otorgar a sus previsiones un alcance más allá de las que pudieran comprenderse en el ámbito del «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18º de la Constitución), que es el ámbito al que el Estado ha de contraer su regulación, en relación con aquellos procedimientos administrativos (incluidos los sancionadores) que por razón de la materia regulada escapan al ámbito de sus competencias.

Aun con ser cierto que la LPACAP contiene algunos preceptos dedicados a la regulación del procedimiento sancionador (arts. 63 y 64, para la fase de iniciación; y 85, 89 y 90, para la de terminación), distan desde luego de ser suficientes tales preceptos para proporcionar una disciplina completa de dicho procedimiento.

3. Entrando ya en el análisis de las disposiciones concretas contenidas en el Proyecto de Decreto, cabe efectuar las siguientes observaciones:

1) Disposición transitoria cuarta.

La previsión recogida por su apartado primero se corresponde con el momento de la entrada en vigor de la LSENPC, de acuerdo con su disposición final décima, y su apartado segundo se ampara en lo dispuesto por la disposición transitoria decimosexta, apartado tercero, de la LSENPC. Lo mismo que sucede con su apartado tercero en relación con su disposición transitoria decimosexta, apartado segundo. No se corresponde del todo en cambio lo dispuesto por su apartado cuarto a lo dispuesto por la disposición transitoria vigesimocuarta, por lo que ha de ajustarse a sus términos.

2) Disposición derogatoria única.

Teniendo en cuenta que este Consejo Consultivo, al tiempo que dictamina sobre el presente Proyecto de Decreto, también lo hace en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento en desarrollo de la LSENPC, que se tramitan paralelamente (junto con el Proyecto de Decreto de aprobación del Reglamento de Planeamiento de la LSENPC), y que pretende derogar el vigente Reglamento de gestión y ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, resulta que la mención hecha en la disposición derogatoria del presente Proyecto, cuyo apartado 1 deroga los arts. 215 a 225 del Reglamento de gestión y ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias, carece de sentido si el indicado reglamento que se tramita en paralelo al que nos ocupa llegara a aprobarse en primer término, puesto que aquel Decreto vendrá a derogarse por el que se aprueba en materia de gestión y ejecución; pero, por otro lado, en tal caso, no deja de ser cierto que, si se demora en el tiempo la aprobación del que nos ocupa en este Dictamen, la completa derogación del que ahora se encuentra en vigor vendría a propiciar la producción de un vacío normativo en la materia ahora regulada por los artículos antes mencionados. Por lo que, en suma, ha de coordinarse la tramitación de los dos procedimientos actualmente en curso y las respectivas disposiciones derogatorias que contienen los reglamentos ahora en trance de elaboración a que nos referimos habrán de acomodarse al momento concreto en que vayan a ser aprobados.

3) Disposición final primera.

Por medio de esta disposición se hace uso de la habilitación normativa y correlativa deslegalización que la LSENPC realiza en los arts. 330.2, 332.2 y 333.3, cuando autoriza al Gobierno para modificar, por Decreto, los listados contenidos en los arts. 330 a 333.

Ahora bien, aquella habilitación ampara, en su caso, la modificación de los listados, sin que resulte procedente reiterar en la norma reglamentaria el contenido de los listados establecidos en la Ley, con la implicación de alteración del rango normativo de tales listados al contenerse en el reglamento.

Así pues, debe limitarse el Decreto proyectado a señalar en la disposición adicional que se modifican los arts. 330 en sus apartados i), ñ) y r); 332, en sus apartados a), b), c), d), h), m); y 333, en sus apartados b) y c), así como su último párrafo, añadiendo además el contenido de las modificaciones.

4) Disposición final tercera.

Entendemos innecesaria esta disposición en aras de la salvaguardia del principio de economía, pues siendo la eficacia jurídica del Decreto la establecida en Derecho, resulta ocioso el que se señale su aplicabilidad directa, y más aún que se señale la eficacia derogatoria de la norma sobre cuantas disposiciones de igual o inferior rango, así como (sobre) las determinaciones de los instrumentos de ordenación vigentes, estén o no adaptados, que se opongan a lo dispuesto en él. Y es que tal efecto queda ya contemplado en la disposición derogatoria única y es la consecuencia primera y natural que resulta de ella, la cual, por otra parte, podría complementarse en su caso con la referencia a los instrumentos de ordenación vigentes, estén o no adaptados.

5) Disposición final cuarta.

La norma reglamentaria proyectada encuentra su habilitación legal en la disposición final undécima LSENPC (que era la séptima, al inicio de la tramitación del procedimiento, cuando se sometió a consulta pública su elaboración, así como en el informe de iniciativa reglamentaria), que habilita al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo que resulten necesarias en ejecución de las previsiones legales.

En el ejercicio de una potestad que, por otra parte, le venía atribuida al Gobierno de Canarias por virtud del Estatuto de Autonomía (art. 15.2; ahora, art. 50

de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Y que puede desarrollarse por medio de un solo reglamento general o a través de varios reglamentos, como así se ha optado en la materia que nos ocupa por las razones sustentadas en el expediente.

Más allá de la indicada disposición undécima de la LSENPC, no cabe apelar más que singularmente a los arts. 32.4 y 349 LSENPC, que también se invocaron como fundamento del presente reglamento al inicio de su tramitación procedimental, y que no más contienen que referencias puntuales al desarrollo de sendos aspectos concretos incluidos en el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen, sea para establecer la cuantía mínima por la que no resulta precisa la anotación registral del carácter revocable de la licencia otorgada para usos u obras provisionales a realizar en una finca inscrita, y la ausencia de eventuales derechos indemnizatorios dimanantes de su revocación, que se concreta ahora en el art. 25.2 d) y 25.5 c) del Reglamento; sea para establecer la documentación que ha de acompañar a las comunicaciones previas, que igualmente se concreta en los arts. 32 y 33 del Reglamento, para los dos supuestos contemplados respectivamente en tales preceptos. Y menos aún, desde luego, cabe invocar el art. 406 LSENPC, al que también se alude al inicio del procedimiento de elaboración del reglamento, en tanto que el procedimiento sancionador queda excluido del mismo, como ya quedó indicado.

En virtud de lo expuesto, en el Preámbulo de la norma procede hacer constar la habilitación de la que proviene la legitimación del Gobierno de Canarias para acometer la regulación proyectada (disposición undécima de la LSENPC). Pero de ello resulta a su vez otra consecuencia, y es que esta disposición final que ahora nos ocupa debe ser reparada, en la medida en que es claro también que es a aquel órgano –esto es, al Gobierno de Canarias– al que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y sin que a su vez pueda deferirla a otros órganos, como contempla esta disposición, para el ejercicio de una especie de potestad reglamentaria de segundo grado, con el alcance general que plantea, y sin quedar contraída la remisión indicada a la concreción de algún aspecto parcial contenido en la regulación reglamentaria establecida por el máximo órgano ejecutivo.

Además de la referencia estatutaria antes indicada, que por lo demás precisa ser actualizada acudiendo en su lugar a la previsión establecida al respecto por el nuevo

Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias: art. 50), en nuestro DCC 395/2016 ya tuvimos ocasión de referirnos al nuevo marco legal que resulta de la LPACAP. Y si bien no cabe acudir a las observaciones que a la sazón efectuamos en torno al art. 129.4, párrafo tercero, declarado inconstitucional en su proyección sobre el ámbito autonómico por la STC 55/2018 antes mencionada, como sigue en cambio en pleno vigor su art. 128, lo están también, por tanto, las consideraciones sustentadas en dicho Dictamen sobre dicho precepto acerca de este concreto pormenor, esto es, que los titulares de la potestad reglamentaria en el ámbito autonómico son los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, sin que pueda admitirse la coexistencia de una doble potestad reglamentaria de alcance general, y superando de este modo cualquier interpretación de la normativa autonómica precedente que pudiera venir a avalar hasta ahora el indicado planteamiento.

6) Artículo 3.

El reglamento no puede determinar por sí el título de intervención aplicable y habilitante de cada actuación urbanística más que al amparo de la ley, por lo que ha de completarse la expresión empleada por su apartado cuarto «en su caso». El título de intervención es el determinado por la ley, o bien, el determinado en su caso, de acuerdo o de conformidad con ella, por la norma reglamentaria dictada en su desarrollo. Debe corregirse consiguientemente su apartado cuarto.

En el mismo sentido cumple trasladar esta observación al régimen de garantías previsto por el art. 11 (apartado primero). Así como a la viabilidad de equiparar a las licencias y órdenes de ejecución otros actos administrativos de autorización o aprobación de proyectos o actuaciones a los que se refiere el art. 12 apartado c). Lo que dejamos consignado desde este momento, con vistas a evitar reiteraciones innecesarias.

7) Artículo 6.

Sería más correcto rubricar este artículo: «documentación común a acompañar», en lugar de «documentación a acompañar en general», pues se trata de la documentación a acompañar que es común a las solicitudes de licencia y de comunicaciones previas. Por otra parte, la Administración local actuante en este caso no puede ser otra que la municipal y sus correspondientes ordenanzas han de constituir el instrumento por el que han de ejercitar las competencias conferidas por este precepto. Por lo que debería quedar así suficientemente precisado.

8) Artículo 7.

Remite este precepto a la normativa técnica sectorial correspondiente la determinación de los supuestos en que resulta exigible la presentación de proyecto técnico. Hay que entender que en los supuestos a que se refiere después que en todo caso es exigible dicho proyecto, lo será de acuerdo con aquella normativa, por lo que no está de más efectuar la precisión correspondiente.

9) Artículo 10.1.

Tanto el otorgamiento como la denegación de licencia, ambos, no excluyentemente uno de otra, son actos que no presuponen ni inciden en la titularidad de los derechos sobre los bienes, por lo que debe suprimirse la conjunción «o». Otra cosa es que unas veces se otorgue la licencia y otras veces se deniegue, obviamente, pero no es éste el objeto de la norma que nos ocupa, sino señalar la incidencia de ambas resoluciones en relación con la titularidad del suelo.

Debe decir, pues, «El otorgamiento y la denegación (...) ». Y, en consecuencia, emplearse el plural en los verbos que siguen a continuación «no presuponen ni inciden».

10) Artículo 12.

Induce a confusión el empleo sucesivo de distintos conceptos. El capítulo se refiere a los actos autorizatorios, para después referirse su sección primera a las licencias (también su sección segunda), para volver el art. 12 a los actos autorizatorios y, en fin, a partir del art. 13 referirse, desde este precepto y ya en lo sucesivo, a lo largo de este capítulo, otra vez a las licencias.

Tales inconvenientes se soslayarían si este precepto pasara a incorporarse como un segundo párrafo al art. 3, apartado primero, que por lo demás podría ver de tal modo simplificada su redacción («La realización de actuaciones urbanísticas deberá estar amparada por el correspondiente título habilitante, que consistirá en un acto administrativo autorizatorio otorgado por la Administración competente, o en una comunicación previa (...) »). En tal caso también la referencia en título del capítulo a los «actos autorizatorios» también podría reemplazarse por la de «licencias».

11) Artículo 13.

Debe sustituirse la expresión «instancia de parte» por la de «solicitud de persona interesada», a fin de armonizar esta previsión con la normativa estatal básica sobre

procedimiento común y de igualdad de género. Como, por otra parte, lo hace en forma técnicamente impecable el siguiente art. 14.

12) Artículo 17.

Su apartado primero resulta de redacción confusa y, por tanto, procede esclarecer los términos y condiciones en que procede la práctica del trámite de audiencia previsto en el precepto, diferenciando debidamente los supuestos que se reúnen de forma acumulativa en el indicado apartado.

13) Artículo 18.

El art. 18 del Proyecto señala como uno de los contenidos de la resolución expresa el del desistimiento de la solicitud, en el supuesto previsto en el art. 15.3, esto es, en los casos de omisión de algún requisito o documento que no se hayan subsanados tras ser requerido para ello. En tal supuesto, sin embargo, el art. 341.1 de la Ley contempla la resolución de inadmisión. En puridad, nos hallaríamos ante un precepto, art. 18.1.a), de rango reglamentario, que contradice otro de rango legal, cual es el art. 341.1. Sin embargo, se ajusta de este modo a las previsiones establecidas por la normativa estatal básica (art. 68.1 de la LPACAP), que atribuye a la falta de presentación de documentación o de su subsanación el efecto de tener por desistido al interesado (ahora, persona interesada).

Sí que procede en cambio corregir la expresión «concesión condicionada», que proviene de textos anteriores, a fin de armonizarla con la que finalmente resulta acogida justamente en el apartado primero de este mismo precepto «estimación condicionada» o, en su caso, «resolución estimatoria condicionada» (art. 21).

14) Artículo 24.

En defecto de los plazos establecidos en la licencia ha de acudirse a los plazos establecidos por la LSENPC (art. 347), tanto al plazo máximo inicial como al de su conclusión, por lo que ha de agregarse este último supuesto a lo dispuesto en el apartado segundo, párrafo segundo, de este artículo.

15) Artículo 25.

Respecto de este artículo, rubricado «de las licencias provisionales y en precario», ha de hacerse la corrección de que las licencias no son provisionales sino que lo son, en su caso, los usos y obras para los que se otorgan, lo que deberá corregirse.

Por otra parte, la referencia a la memoria ha de completarse, a fin de que dicho documento no solo justifique, sino que también sea descriptivo de la actuación proyectada.

En el mismo sentido, a favor de que la memoria ha de ser descriptiva y justificativa de la opción escogida, cumple efectuar idéntica observación a la memoria a que se refiere el art. 26. De esta manera armonizarían ambas previsiones con lo establecido por los ulteriores arts. 28 y 29.

16) Artículo 28.

Deben excluirse de su apartado primero los usos no ordinarios en suelo rústico en asentamientos previstos en el planteamiento, a fin de armonizar este precepto con el anterior art. 27. Por otra parte, resulta innecesario referirse al carácter de suelo rústico sobre el que se proyectan estos usos, toda vez que ya se indica también en el art. 27 que los distintos tipos de usos cuyo procedimiento es objeto de regulación por parte de este Reglamento en este art. 28 y en el siguiente art. 29 recaen sobre suelo rústico.

17) Artículo 29.4.a) y b).

Para la mejor comprensión de tales preceptos, sería conveniente mejorar la redacción, porque podría entenderse que la ausencia a que se refieren no es sólo de «prohibición en el planeamiento, sino también de interés público o social de la actuación (...)», cuando en este último caso es justo al contrario, esto es, debe necesariamente declararse la concurrencia de dicho interés.

18) Artículo 39.

Debe evitarse el empleo de la referencia a las infracciones urbanísticas como presupuesto para la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, cuyo campo deliberadamente, y de manera técnicamente acertada, ha acotado al régimen de las infracciones urbanísticas (art. 371), con el fin de evitar el indebido traslado de los principios aplicables a unas y otras medidas de disciplina urbanística.

19) Artículo 41.

Resulta confusa la redacción de su primer apartado, puesto el mismo en conexión con el inicio del segundo. De manera que para esclarecer esta cuestión lo más correcto en este caso sería reiterar en el primer apartado la dicción literal del art.

353 LSENPC y eliminar el segundo, procediendo a continuación a regular la iniciación de oficio del procedimiento como consecuencia del requerimiento formulado por una Administración distinta actuante (actual apartado tercero), de la petición formulada por tercera persona (apartado cuarto), y así después, los sucesivos apartados que integran este precepto. Por otro lado, también ha de corregirse el encabezamiento del precepto: «Incoación de oficio del procedimiento a requerimiento (...)».

20) Artículo 48.

Ha de guardar correspondencia lo establecido por este precepto con el art. 361, apartado sexto, de la LSENPC y, en particular, con la noción legal de uso consolidado que resulta de dicho artículo, por lo que el apartado sexto del precepto que ahora nos ocupa requiere ser modificado tanto en lo que concierne a la inexigibilidad de un plazo mínimo, como al establecimiento de la presunción que en el mismo se formula.

21) Artículo 51.

Resulta técnicamente más acertado sustituir la expresión de «tercera persona» por la de «persona interesada», en el apartado primero de este artículo.

4. Por último, desde el punto de vista formal, lingüístico y gramatical, debe hacerse una revisión general del texto de la norma proyectada a fin de corregir algunas incorrecciones, erratas o lapsus que han podido observarse. Así, v.g.: en el párrafo previo a la parte dispositiva del Decreto, en relación con el dictamen del Consejo, se debe suprimir «con el»; en la disposición adicional primera no es demasiado coherente referirse primero a la aplicación de esta previsión con carácter general a cualquier categoría de suelo rústico, para inmediatamente después excluir una de tales categorías; en la disposición transitoria primera, apartado 1, debe sustituirse el término «resulta» por «resulte»; en la disposición transitoria segunda deberá eliminarse el artículo antes de licencia; debe completarse en lo que proceda la frase con la que concluye el primer inciso del segundo párrafo que la disposición final segunda modifica a la normativa reglamentaria vigente en materia de carreteras; en el art. 2.2 deberá sustituir «será» por «serán», ya que está referido a los deberes; dado que el apartado 1 del art. 8 comienza señalando que «el proyecto técnico deberá contener», deberá eliminarse en el apartado a) el término «contener»; en el art. 10.4 sobra la coma que precede a «que ostenta», como también al final del apartado tercero del art. 17; el art. 16.3 ha de referirse al «grado de relevancia»; en el art. 27.1 debe sustituirse «en función a» por «en función de»; ha de suprimirse el «que» situado entre «lo que informado», en la expresión que emplea el art. 40, apartado cuarto; en el art. 41.3 c), habría que

sustituir «identidad, su fuere conocida», por «identidad, si fuere conocida»; en el art. 44.2 deben añadirse sendas preposiciones «de», así como en el 44.5 debería añadirse «el» cuando dice «resuelva incidente»; en el art. 46.5 a) habría de incluirse la preposición «de», cuando dice «fecha terminación»; y en el art. 56.2 debe corregirse el plural «exigidas», pues referido el término a la liquidación, debe usarse en singular.

Asimismo, debe unificarse a lo largo de todo el texto normativo el uso del término «Administración», pues se usa indistintamente en minúscula y en mayúscula a lo largo de aquél.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, con carácter general, se estima ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente Dictamen.