

SC. I PSS 18/2016-A

REF. INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

I.- ANTECEDENTES

Emitido informe por este Centro directivo que fue sometido a la Comisión Preparatoria del Gobierno del día 22 de junio de 2017, sobre este particular informó lo siguiente:

“Deberá aportarse al expediente: “Informe detallado sobre las consideraciones efectuadas por el Departamento proponente en relación con las observaciones formuladas por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, ahondando especialmente en la fundamentación jurídica que determina su no asunción o su reconsideración en su caso”.

En cumplimiento de dicho acuerdo, en el día de la fecha se remite por la Consejería el informe emitido por la misma, solicitando expresamente de este Centro Directivo su pronunciamiento sobre el procedimiento monofásico de elaboración de planes.

II.- CONSIDERACIONES

De acuerdo con ello y, a la vista del citado informe elaborado por la Consejería, se hace preciso realizar las siguientes consideraciones:

PRIMERO.- Por el titular de este Centro Directivo se quiere hacer constar el esfuerzo realizado por los Letrados y demás personal interviniente en la realización del informe de este Centro Directivo que, en un plazo muy limitado, han procedido a emitir el citado informe, premura ésta que sin duda ha tenido influencia en su contenido.

SEGUNDO.- Se comparte en líneas generales el informe emitido por este Centro Directivo, salvo en aquellos aspectos en que se realizan *consideraciones de acierto u oportunidad o de carácter creativo y/o alternativos* a la redacción contenida en el Anteproyecto de Ley por ser ajenos a un informe de legalidad stricto sensu, que es el que debe elaborar este Centro directivo.

TERCERO.- De acuerdo con ello y, conforme dispone el artículo 22.2 en relación con el artículo 20 f) del Decreto 19/1992 de 7 de Febrero por el que se aprueba el Reglamento de Organización y



Funcionamiento de los Servicios Jurídicos, se formulan por el titular de este Servicio Jurídico las siguientes observaciones, respecto del citado informe.

I.- OBSERVACION DE CARÁCTER GENERAL.

No debe perderse la perspectiva de que el parámetro a contrastar para analizar la conformidad a Derecho del texto del Anteproyecto de ley ha de ser la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes estatales básicas, de suerte que es obvio que el citado texto de carácter legal –que no reglamentario- ha de apartarse necesariamente de la regulación preexistente, habida cuenta de que, de no ser así, no sería preciso realizar ninguna nueva regulación de aspectos ya contemplados en la normativa anterior.

II.- PROCEDIMIENTO DE APROBACION DE PLANES, EN ESPECIAL DE LOS PLANES GENERALES. (PROCEDIMIENTO MONOFÁSICO VS. PROCEDIMIENTO BIFÁSICO)

Una vez analizadas las observaciones formuladas por la citada Consejería se comparten por el titular de este Centro directivo los acertados razonamientos esgrimidos por la misma en el sentido de que el *procedimiento monofásico* -piedra angular del anteproyecto de ley- supone la conversión de la aprobación provisional del plan en aprobación definitiva y, garantiza además los intereses de otras Administraciones que pudieran resultar afectadas, mediante informes sobre sus competencias de carácter vinculante. (Artículo 145.3 del Anteproyecto de Ley) Se trata de una alternativa al procedimiento bifásico que se recoge en la Ley del Suelo del País Vasco, de Aragón, de Galicia y de Baleares –para Palma de Mallorca-. Siendo ello así y, atendiendo a razones de estricta legalidad, -que no de acierto u oportunidad- esto es, si la regulación que se pretende en el Anteproyecto de ley vulnera la Constitución, la legislación básica de régimen local y/o el Estatuto de Autonomía, ha de concluirse necesariamente en que ello no es así. En efecto, como se señala por la Consejería, la garantía constitucional de la autonomía local asegura un *mínimo* a todos los municipios de intervención en asuntos de interés local, correspondiendo a las leyes estatales y autonómicas su concreción (art. 137 CE). Se trata de una garantía de mínimos, no de máximos. Así, la intervención en la elaboración de planes de ordenación debe alcanzar, al menos, la aprobación provisional, pero nada impide que el legislador ordinario amplíe esa competencia a la aprobación definitiva. La Ley de bases del Régimen Local recoge el mínimo competencial de los Municipios, pero, en razón del título competencial en que se sustenta (las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, art. 149.1.18 CE). Se trata de un mínimo común normativo, susceptible de ser ampliado por las leyes sectoriales y, sobre todo, por las leyes autonómicas; en este caso, la legislación sobre el



suelo (STC 214/1989). Sobre este particular la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, señala en su artículo 10 lo siguiente: “ **Competencias municipales. 1. Son competencias propias del municipio aquellas cuya titularidad le atribuyen las leyes del Estado y las de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estas últimas asignarán a los municipios toda competencia que se aprecie que afecta preponderantemente al círculo de intereses municipales**” El TC nunca ha aceptado que esa legislación básica tenga la condición de regulación exclusiva y excluyente. Este es el sentido de que se asegure al Pleno la aprobación provisional del planeamiento general, no que ese sea el límite de la competencia municipal. De otra parte-continúa señalando la citada Consejería-, la autonomía local, entendida como capacidad de gestión de los asuntos de su competencia, se opone a los controles de tutela de otras Administraciones por razones de oportunidad y también por razones de legalidad cuando estos sean genéricos y preventivos, que sitúen a las entidades locales en posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de otras Administraciones (desde STC 4/1981). De ahí que, como regla general, el control de legalidad no sea preventivo sino a posteriori, opción tomada por el legislador básico de régimen local (artículos 55 a 62 LBRL). En el caso de que concurren intereses supralocales, el legislador ordinario puede establecer mecanismos de tutela en la medida que los considere necesarios para asegurar aquellos intereses, pero siempre que quede asegurada la competencia municipal para ejercer sus competencias con sus propios órganos porque la sustitución, directa o indirecta, de la Administración local vulnera la autonomía local (SSTC 118/1996, 215/2014). Ahora bien, estos mecanismos no son obligatorios, como recuerda el TC lo ordinario deben ser los instrumentos de cooperación y colaboración (STC 46/2007). La decisión corresponde al legislador en ejercicio de su discrecionalidad. De acuerdo con ello, el legislador puede atribuir a los municipios y a las islas la aprobación definitiva de los planes generales e insulares, respectivamente. Los intereses de otras Administraciones quedan salvaguardados por la vía de los informes sobre sus competencias y, además, por el principio de jerarquía entre planes que rige el sistema de planeamiento ambiental, territorial y urbanístico. De acuerdo con lo dicho hasta ahora no cabe sino concluir en que: **no hay obstáculo constitucional, estatutario ni legal básico a la fórmula propuesta por el Anteproyecto de ley**. En efecto, por lo que hace al procedimiento instaurado en el Anteproyecto de ley analizado, cabe concluir que, si bien el sistema bifásico es constitucional, no existe duda alguna a que también lo sea el sistema monofásico Del mismo modo que no es inconstitucional que el Estado carezca de competencias para aprobar planes territoriales o urbanísticos y los intereses que le competen se entiendan suficientemente protegidos mediante la emisión de informes sobre sus competencias en los procedimientos de elaboración de cualesquiera planes (el ejemplo de los informes de Costas y de AENA sobre planes insulares y planes generales).

II.- ASENTAMIENTOS RURALES



Esta materia se encuentra regulada en el Anteproyecto de ley en los siguientes preceptos: **A)**

Artículo 35 c) “Suelo rústico de asentamiento (SRA), cuando en los terrenos existan núcleos de población consolidados, integrados por un conjunto de edificaciones con características tipológicas propias de lo rural, no integrados en la malla urbana, ni en condiciones legales de integrarse, diferenciándose las siguientes subcategorías: 1) Suelo rústico de asentamiento rural (SRAR), cuando se trate de núcleos sin vinculación actual con actividades primarias o agropecuarias, que, de existir, tengan carácter residual. 2) Suelo rústico de asentamiento agrícola (SRAG), cuando se trate de un conjunto de edificaciones situadas en un área de explotación agropecuaria, que lo delimita, vinculadas con esta actividad, siendo la edificación justificada y proporcional a la actividad agropecuaria.” II) **Artículo 36** intitolado Delimitación y ordenación del suelo rústico de asentamiento regula esta materia en los siguientes términos: “1. A los efectos de la delimitación de los asentamientos, se considera núcleo de población a un conjunto de, al menos, 10 edificaciones residenciales que formen calles, plazas o caminos, estén o no ocupados todos los espacios intermedios entre ellas; también tendrá esta consideración el conjunto con un número inferior de edificaciones que, sin embargo, cuenten con una población residente superior a 40 personas. 2. Igualmente, forman parte del núcleo de población las edificaciones que, estando separadas del conjunto, se encuentren a menos de 200 metros de los límites exteriores del mismo. A los efectos del cómputo de esa distancia se excluyen los terrenos ocupados por instalaciones agropecuarias, industriales y otras equivalentes, instalaciones deportivas, cementerios y otras análogas, así como barrancos que sean cruzados por puentes. El espacio que separa el conjunto del núcleo de población de estas edificaciones aisladas en ningún caso forma parte del asentamiento, teniendo la subcategoría que le corresponda en función de sus características. 3. El perímetro del asentamiento vendrá determinado por la ocupación territorial actual del conjunto edificatorio del núcleo de población señalado en el apartado 1 y el necesario para atender el crecimiento vegetativo futuro, incluyendo el suelo preciso para las dotaciones y equipamientos que correspondan, cuando no sea posible su localización en el interior del asentamiento. 4. El planeamiento general mantendrá la estructura rural de los asentamientos, mejorando, en su caso, los viales existentes y evitando la apertura de nuevos, salvo excepciones que pretendan la colmatación interior o, en su caso, la comunicación de viviendas interiores consolidadas. 5. El planeamiento general, o en su caso los planes y normas de espacios naturales protegidos, determinará la ordenación estructural de cada asentamiento teniendo en cuenta la red viaria estructural y las interconexiones y desarrollos necesarios para mejor funcionalidad y aprovechamiento del suelo, en previsión de los crecimientos poblacionales y las actividades propias del lugar de que se trate en cada caso. Asimismo, podrá fijar la delimitación y parámetros de ordenación de unidades de actuación que pudieran ser necesarias para una correcta ordenación pormenorizada. 6. Igualmente, los instrumentos mencionados podrán incorporar la ordenación pormenorizada de todo o de parte del asentamiento, en particular de partes o áreas presenten una ocupación igual o superior a 2/3 de aquella, sin que la nueva edificabilidad que se otorgue pueda ser superior al veinticinco por ciento de la ya materializada. El planeamiento deberá determinar la contribución al sostenimiento de las dotaciones y equipamientos que las nuevas ocupaciones generen. En defecto de aquellos instrumentos, la ordenación de esos asentamientos se efectuará mediante plan especial de ordenación. 7. En particular, el suelo de los asentamientos rurales que reúna los servicios a que se refiere el artículo 48.1.a) de esa Ley, con la dimensión que se establezca reglamentariamente, tendrá la consideración de suelo en situación de urbanizado a los efectos de la legislación estatal de suelo.” Sobre este particular se muestra asimismo el



parecer coincidente del titular de esta Viceconsejería con las alegaciones efectuadas por la Consejería de Política Territorial en el sentido de que “no se da “carta de naturaleza al disperso edificatorio” ya que desde la LOT de 1999, los asentamientos identifican “núcleos de población existentes”, no de nueva creación, siendo así que el anteproyecto se sigue refiriendo a núcleos existentes (art. 35.c) y aclara que las edificaciones situadas a menos de 200 metros forman parte del asentamiento, no el suelo intermedio.” Sobre este particular se concluye por el titular de esta Viceconsejería en los siguientes términos: **Si bien esta materia podría haber sido regulada de otra manera, es lo cierto que, la regulación contenida en el Anteproyecto de ley analizado, no presenta reparos de constitucionalidad ni de legalidad..**

III.- REGULACION DEL SUELO RUSTICO Y DE SU UTILIZACION.

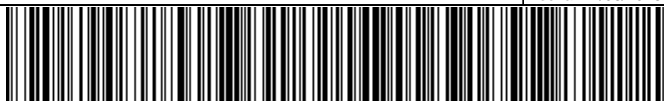

Asimismo se comparten esencialmente por el titular de este órgano, sin necesidad de realizar un análisis pormenorizado de los mismos, los acertados razonamientos expuestos por la Consejería de Política Territorial acerca de la regulación que se hace en el Anteproyecto de Ley analizado respecto del suelo rústico y de su utilización en los artículos 32 y siguientes, regulación respecto de la que se reitera no puede oponerse tacha alguna de constitucionalidad ni de legalidad.

Este es el parecer que se emite por el titular de este Centro Directivo en Santa Cruz de Tenerife a 27 de junio de 2016.

EL VICECONSJERO DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

Francisco Plata Medina

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL DE POLITICA TERRITORIAL,
SOSTENIBILIDAD Y SEGURIDAD.**

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
FRANCISCO PLATA MEDINA - VICECONSEJERO DE SERVICIOS JURÍDICOS	Fecha: 27/06/2016 - 11:35:57
Este documento ha sido registrado electrónicamente:	
REGISTRO INTERNO - N. Registro: PGSG / 9928 / 2016 - Fecha: 27/06/2016 11:31:05	Fecha: 27/06/2016 - 11:31:05
En la dirección https://sede.gobcan.es/sede/verifica_doc puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0x1RqeEHOiRmeM8f5QqmuOezNer4P_j62	 
El presente documento ha sido descargado el 27/06/2016 - 11:37:59	