

## ANTEPROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

### MEMORIA ACREDITATIVA DE MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:

#### 1.- SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE PLANES:

##### 1.1 PREVIO:

El procedimiento de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación se recoge, en la actualidad, en tres normas: el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, en la Ley 14/2014 de simplificación, en cuanto a la evaluación ambiental estratégica de tales instrumentos, y en el Reglamento de procedimiento de elaboración de instrumentos del sistema de planeamiento de Canarias (aprobado por Decreto 55/2006).

El **anteproyecto de Ley del Suelo** regula en su totalidad el procedimiento de elaboración y aprobación de todos los instrumentos de ordenación, incluyendo la evaluación ambiental de los mismos, teniendo el desarrollo reglamentario un carácter complementario, pero no necesario para poder ejercer esa potestad, tramitar y aprobar planes.

##### 1.2 PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN:

Como queda apuntado, el procedimiento vigente de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación de planes sigue el modelo clásico previsto en la legislación estatal tradicional, de acuerdo con un procedimiento bifásico, que diferencia entre una etapa insular o municipal (que consiste en el avance, aprobación inicial y aprobación definitiva) y una etapa autonómica (de aprobación final del plan). Entre los aspectos más relevantes de esta regulación cabe destacar los siguientes:

- La aprobación de las Directrices de Ordenación por medio de una ley del Parlamento de artículo único.
- El carácter bifásico del resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que se tramitan y aprueban por administraciones públicas diferentes (con la excepción de determinados Planes Territoriales y de los Planes Parciales y Especiales de Ordenación).
- La creación de la Comisión de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente de Canarias como órgano de composición política y técnica, con amplias facultades de control sobre la potestad de planeamiento de los Cabildos y Ayuntamientos, incluyendo la evaluación ambiental del mismo.
- El contenido extensivo de los instrumentos de ordenación, principalmente de los Planes Insulares y de los Planes Generales, que pretenden una ordenación completa del territorio.
- La posibilidad del planeamiento territorial de establecer determinaciones con carácter de normas directivas o de recomendaciones, que limitan la potestad de ordenación de los municipios.
- La escasa o nula regulación del contenido documental de los instrumentos de ordenación.

Este procedimiento clásico se vio afectado por la aprobación de la *Ley estatal 31/2013, de evaluación ambiental*, que obliga a insertar la evaluación ambiental estratégica dentro del procedimiento de aprobación del planeamiento, diferenciando entre un procedimiento de evaluación simplificada y un procedimiento ordinario. A su vez, la evaluación obliga a diferencia entre una fase previa de evaluación y la fase de evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con el siguiente

#### ESQUEMA:

##### A. *Fase previa:*

- *Promotor:* elabora un borrador de plan y un documento inicial estratégico (con los potenciales impactos)



- Órgano ambiental: (3 meses) - Trámite de consulta (+ 45 días)
- Documento de alcance ad hoc

#### B. Fase de evaluación ambiental:

- Promotor: (15 meses) - Estudio Ambiental Estratégico (EAE) = ISA
- Versión inicial del plan
- Información pública y consulta (+ 45 días)
- Propuesta final de plan
- Órgano ambiental: (4 + 2 meses) - Análisis del expediente (subsanción doc.)
- Declaración Ambiental Estratégica (DAE): BOC
- Promotor: - Versión definitiva del plan
- Órgano sustantivo: - Aprobación del plan: BOC

La DAE tiene una vigencia de 2 años desde su publicación

La incorporación de esta normativa al planeamiento autonómico tuvo lugar con la Ley 14/2014, que regula de nuevo los procedimientos de tramitación de los instrumentos de ordenación (a excepción de los Planes Territoriales), pero conservando el modelo bifásico tradicional. El resultado es un procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación excesivamente complejo, con duplicidad de trámites y excesivamente dilatado en el tiempo.

La nueva ordenación de los instrumentos de ordenación que propone el anteproyecto de ley del suelo opta por un procedimiento simplificado en el que cada Administración pública (autonómica, insular y municipal) tramite y apruebe su propio planeamiento (tal como ya hacen las más recientes leyes autonómicas de ordenación del suelo) y lleve a cabo su propia evaluación ambiental.

A tal efecto, se regula un procedimiento monofásico (ya no bifásico) que presenta las siguientes particularidades:

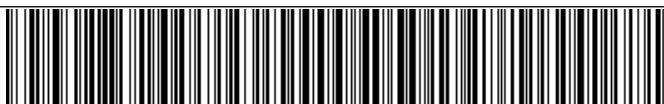
#### **-DIRECTRICES DE ORDENACIÓN:** Arts. 93-94

##### FASE DE INICIATIVA:

1. Acuerdo de iniciación.
2. Estudios y recopilación de información
3. Consulta pública (1-2 meses)
4. Elaboración Borrador de Directrices y del Documento Inicial Estratégico
5. Remisión al órgano ambiental:
  - Consulta AA.PP. y personas interesadas (2 meses)
  - Elaboración del Documento de Alcance (1 mes)

##### FASE DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN:

1. Elaboración del Estudio Ambiental Estratégico y del Documento de AVANCE (valoración de las diferentes alternativas)
2. Información pública y consulta (45 días – 3 meses)
3. Elaboración del documento de APROBACIÓN INICIAL (selección de alternativas)
4. Informes de los diferentes Departamentos (1 mes)
  - Discrepancias: Consejo de Gobierno
5. Información pública y consulta (45 días – 3 meses)
  - Revisión del Documento de Directrices y actualización del EAE
6. Aprobación por el titular de la Consejería y remisión al Parlamento



7. Debate parlamentario
8. Elaboración de la Propuesta final de DIRECTRICES por el titular de la Consejería y remisión al órgano ambiental
9. Elaboración de la Declaración Ambiental Estratégica (3 meses + 1 mes):
  - Información adicional: 3 meses (suspende el plazo).
  - Publicación BOC (15 días)
  - Discrepancias: Requerimiento (30 días) + Consejo de Gobierno.
10. Aprobación definitiva de las DIRECTRICES y publicación en el BOC (y en sede electrónica).

**-PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN:** Arts. 103-104

**FASE DE INICIATIVA:**

1. Acuerdo de iniciación.
2. Estudios y recopilación de información
3. Consulta pública (1-2 meses)
4. Elaboración Borrador de Plan y del Documento Inicial Estratégico
5. Remisión al órgano ambiental:
  - Consulta AA.PP. y personas interesadas (2 meses)
  - Elaboración del Documento de Alcance (1 mes)

**FASE DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN:**

1. Elaboración del Estudio Ambiental Estratégico y del Documento de AVANCE (valoración de las diferentes alternativas)
2. Información pública y consulta (45 días – 3 meses)
3. Elaboración del documento de APROBACIÓN INICIAL (selección de alternativas)
4. Informes internos (1 mes)
  - Discrepancias: Consejo de Gobierno
5. Información pública y consulta (45 días – 3 meses)
  - Revisión del Documento de Plan y actualización del EAE
6. Elaboración de la Propuesta final de Plan y remisión al órgano ambiental
7. Elaboración de la Declaración Ambiental Estratégica (3 meses + 1 mes):
  - Información adicional: 3 meses (suspende el plazo)
  - Publicación BOC (15 días)
  - Discrepancias: Requerimiento (30 días) + Pleno del Cabildo.
8. Aprobación definitiva del Plan y publicación en el BOC (y en sede electrónica).

**PLANES Y NORMAS DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS:** Arts. 113-115.

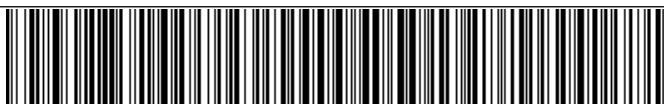
Se mantiene la regulación actual, con la excepción del art. 114.2 que tiene como finalidad explicar en qué supuestos se tienen que someter a evaluación ambiental estratégica:

*“Solo los planes de gestión de espacios naturales protegidos o de los lugares de la Red Natura 2000 que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en los términos previstos en la legislación estatal básica, deberán someterse a evaluación ambiental estratégica”.*

**-PLANES TERRITORIALES PARCIALES Y ESPECIALES:** Art. 123.

La iniciativa, elaboración y aprobación de los planes territoriales (parciales y especiales) se rige por lo previsto para los planes insulares de ordenación, con las siguientes particularidades:

- a) Plazo de consulta pública previa: 1 mes.
- b) Plazo de información pública y de consulta del Avance y del documento aprobado inicialmente: 45 días – 2 meses.
- c) Plazo para la formulación de la declaración ambiental estratégica: 2 meses.



d) Cuando la formulación no corresponda al Cabildo insular, la declaración ambiental estratégica también se publicará en la sede electrónica del órgano ambiental.

**PROYECTOS DE INTERÉS INSULAR O AUTONÓMICO:** Art. 129

Los Proyectos de Interés Insular o Autonómico constituyen instrumentos para legitimar actuaciones estratégicas en el territorio, de carácter ejecutivos, que vienen a cumplir las funciones que actualmente realiza el art. 47 TRLOTENC, pero con un procedimiento más garantista y con sometimiento a evaluación ambiental, cuando comporte ordenación. Los trámites principales son:

1. Declaración de interés insular o autonómico del proyecto:
  - Plazo de silencio negativo: 3 meses.
2. Información pública y audiencia a propietarios + informes de las AAPP afectadas (1 mes)
3. En caso de disconformidad de los municipios afectados: Consejo de Gobierno.
3. Aprobación y publicación en el BOC:
  - Plazo silencio negativo: 6 meses (desde la declaración de interés público)

**-PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN:** Arts. 144-145

FASE DE INICIATIVA:

1. Acuerdo de iniciación.
2. Estudios y recopilación de información
3. Consulta pública (1 mes)
4. Elaboración Borrador de Plan y del Documento Inicial Estratégico
5. Remisión al órgano ambiental:
  - Consulta AA.PP. y personas interesadas (45 días)
  - Elaboración del Documento de Alcance (1 mes)

FASE DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN:

1. Elaboración del Estudio Ambiental Estratégico y del Documento de AVANCE (valoración de las diferentes alternativas)
2. Información pública y consulta (45 días – 2 meses)
3. Elaboración del documento de APROBACIÓN INICIAL (selección de alternativas)
4. Informes de los servicios técnicos y jurídicos municipales
5. Información pública y consulta otras Administraciones (45 días – 2 meses)
  - Revisión del Documento de Plan y actualización del EAE
6. Elaboración de la Propuesta final de Plan y remisión al órgano ambiental
7. Elaboración de la Declaración Ambiental Estratégica (2 meses + 1 mes):
  - Información adicional: 3 meses (suspende el plazo)
  - Publicación BOC (15 días)
  - Discrepancias: Requerimiento (30 días) + Pleno municipal.
8. Aprobación definitiva del Plan y publicación en el BOC (y en sede electrónica).

**-PLANES PARCIALES Y ESPECIALES DE ORDENACIÓN:** Arts. 148-149

Se mantienen las mismas reglas del procedimiento previstas en el TRLOTENC, introduciendo ciertas garantías respecto de la presentación de planes de iniciativa particular:

- Se recoge la obligación de tramitar el correspondiente procedimiento que, en consecuencia, solo podrá denegarse su aprobación inicial por razones de legalidad, que resulten insubsanables. Se bien, se especifica que “en caso, la aprobación inicial no condicionará en modo alguno la resolución que se derive de la tramitación del procedimiento”.
- Se establece la posibilidad de llevar a cabo el trámite de información pública por sus propios medios, en el caso de inactividad de la Administración transcurrido el plazo de dos meses desde la aprobación inicial, poniéndolo en conocimiento de la Administración



urbanística.

- Se aclara que los planes parciales y los planes especiales que desarrollen planes generales evaluados ambientalmente, y que cumplan con sus determinaciones, se someterán a evaluación ambiental estratégica simplificada, con el alcance y contenido que determine el órgano ambiental.

- Se fija un plazo de aprobación de 3 meses (rebajando el plazo de 6 meses previsto en el Decreto 55/2006), con efectos de silencio administrativo positivo en los casos de los planes parciales y de silencio negativo en el caso de los planes especiales.

**-ESTUDIOS DE DETALLE, CATÁLOGOS Y ORDENANZAS MUNICIPALES DE URBANIZACIÓN Y DE EDIFICACIÓN:** Arts. 151-154.

No contienen cambios significativos.

**-ORDENANZAS PROVISIONALES INSULARES Y MUNICIPALES:** Art. 155

Estas ordenanzas constituyen instrumentos complementarios de la ordenación urbanísticas que tienen como objetivo responder a situaciones sobrevenidas que demanden una respuesta inmediata, en línea con la misma previsión que formula la legislación estatal básica para la cobertura de actuaciones en el medio urbano. Su tramitación es la propia de las ordenanzas.

**1.3 ALTERACIÓN DE LOS PLANES:**

**-En TRLOTENC:**

Regla general: revisión -procedimiento complejo- (art. 46.1).

Excepción: modificación -procedimiento simplificado- (art. 46.3).

**-En anteproyecto de ley del suelo:**

Regla general: modificación menor -procedimiento simplificado- (art. 165).

Excepción para supuestos tasados: modificación sustancial -procedimiento complejo- (art. 164).

**2.- SOBRE PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DE SISTEMAS DE EJECUCIÓN:**

**2.1 MANTENIMIENTO SISTEMAS DE EJECUCIÓN:**

Al igual que la legislación que se deroga, se diferencian entre procedimientos sistemas de ejecución de iniciativa privada y de iniciativa pública, manteniendo incluso los sistemas previstos (art. 96 TRLOTENC). En este sentido, los sistemas privados siguen siendo los de concierto, compensación y ejecución empresarial; los sistemas públicos los de cooperación, expropiación y ejecución forzosa (art. 205 anteproyecto de ley).

**2.2 SIMPLIFICACIÓN Y CLARIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN:**

No obstante lo anterior, se introducen mejoras procedimentales tendentes a simplificar y clarificar el funcionamiento de los mismos.

Respecto a los *sistemas privados* las principales novedades respecto a la legislación anterior son:

-Necesidad de contar con los porcentajes de adhesión en el momento de presentar la iniciativa. Esto genera más confianza a la Administración y a los propietarios afectados. Se evita trasladar el conflicto privado al ámbito público, evitando que la defensa de la iniciativa sea asumida por la Administración en lugar del promotor.

-Se remarca la diferencia entre la fase de planificación y la fase de adjudicación del sistema. De esta manera, se resuelven los problemas de coordinación entre dichas fases, que supera el esquema clásico que tantos problemas venía provocando, en el sentido de poner en valor la evaluación



ambiental estratégica y los efectos del silencio administrativo. Con ello se evita: a) la discusión sobre la existencia de la aprobación del silencio en el planeamiento; b) el discutir sobre si se ha podido adjudicar el sistema sin verificar exactamente si el planeamiento previo ha sido efectivamente aprobado. Así, se garantiza el mantenimiento de uno de los requisitos previos de la gestión, cual es la planificación previamente aprobada; c) en relación con ello, aunque se regule en la parte de planeamiento, se aclara que el plazo de resolución es de tres meses desde la realización de la fase de información pública, lo que la normativa anterior no aclaraba y generaba múltiples conflictos. Asimismo, se clarifican los supuestos en los que no puede darse el silencio positivo, lo que tampoco antes se indicaba.

-No obstante lo anterior, se admite la tramitación simultánea de la fase de planeamiento y ejecución a riesgo y ventura del promotor.

-Se generalizan y estandarizan los requisitos documentales a aportar en los diferentes procedimientos, salvo las oportunas correcciones a introducir en razón de cada sistema. La equidistribución se canaliza a través de la reparcelación, único instrumento utilizado para todos los sistemas, frente a la variedad e indeterminación que presentan los procedimientos actuales.

-Desaparece la posibilidad de aprobación de una iniciativa de otro promotor no adjudicatario porque dentro de la configuración del modelo pierde sentido.

-Se clarifica el plazo de resolución para la adjudicación del procedimiento, el sentido del silencio y los requisitos para que éste se pueda producir, superando la indeterminación de la normativa que se deroga: el plazo es de tres meses y el silencio es estimatorio siempre y cuando: a) se hubiera realizado el trámite de información pública y, b) se contara con la ordenación pormenorizada previamente aprobado.

-Asimismo, se refuerzan las garantías de los propietarios, exigiendo que se cuente con una propuesta de reparcelación integral y con un proyecto de expropiación integral. De esta manera, en línea con lo exigido con los avances introducidos en la legislación estatal, el propietario puede hacerse una idea completa de la situación jurídica en la que quedaría si se incorpora al sistema o no, con un nivel de información muy superior respecto del modelo que se deroga, de modo que puede tomar una decisión más formada y sin tanta indeterminación e inseguridad como la que deriva del modelo actual.

En los *sistemas de ejecución pública*, sin perjuicio de los cambios y ajustes introducidos, en términos generales no se introducen grandes cambios de naturaleza procedimental.

Respecto del procedimiento de *recepción de las obras de urbanización*, se introducen novedades en relación a los supuestos en los que procede la recepción “ope legis”, siendo esta parte completamente novedosa respecto a la regulación precedente.

### 2.3 ACTUACIONES EN EL MEDIO URBANO:

Con respecto a las actuaciones sobre medio urbano, debe señalarse que carece de referencia en la legislación autonómica que se sustituye, de forma que toda la parte procedimental de establecimiento de la planificación y ejecución es completamente nueva (Título VI del anteproyecto de ley).

En coherencia con ello, se articula un procedimiento sin parangón en la normativa precedente, que no regula esta materia, para el establecimiento de los “programas de actuación en el medio urbano” (PAMU) y para el establecimiento y adjudicación del sistema, en aquellos casos en que la actuación no se encuentra prevista en el planeamiento.

En concreto, los PAMU, se tramitan de conformidad con el procedimiento de aprobación de las ordenanzas, acompañados con una serie de documentos (proyecto de viabilidad económica, delimitación gráfica del espacio).

En cuanto a la adjudicación del sistema (art. 308), se exigen la presentación de un conjunto de documentos, en línea con las previsiones de la legislación estatal de suelo, pudiendo utilizarse cualquier sistema de gestión admisible en Derecho. El procedimiento se debe aprobar en el plazo de tres meses, siendo el silencio de naturaleza positiva siempre que se hubiera cumplimentado la información pública.



## **2.4 SUPRESIÓN DE ÁREAS DE GESTIÓN INTEGRADA.**

La ejecución de los planes a través de áreas de gestión integrada se suprime ante la completa falta de utilización de este mecanismo desde su regulación por la Ley de Ordenación del Territorio de 1999, debido a su complejidad y a las limitaciones de su régimen jurídico.

## **3.- SOBRE PROCEDIMIENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS USOS DEL SUELO:**

### **3.1 PLANTEAMIENTO:**

Toda esta parte se somete a una profunda revisión sustantiva y procedimental.

Desde el punto de vista procedimental, la normativa actual pone todo el acento en las licencias urbanísticas, que ocupan un gran espacio, salvo algunas excepciones poco significativas que se remiten a declaración responsable. En ese esquema, el procedimiento actual recoge una serie de trámites (informes de legalidad), el plazo de resolución de tres meses y el silencio positivo en todo caso.

Este planteamiento, muy clásico y arraigado en la normativa tradicional, cambia de manera sustancial y procedimental, a la vista de la evolución sufrida en la materia por diversas razones.

Así, en el esquema que propone la reforma la comunicación previa adquiere un protagonismo central, siendo tasados los casos de licencia previa. El resultado es que hay actividades o usos sometidos a licencia que son tasados; la regla general es la comunicación previa y se tasan también supuestos en los que son actividades o usos amparados por otros títulos, así como los que están exentos. Todo ello genera una situación mucho más rica y distinta al panorama actual.

En materia de licencias, respecto al procedimiento actual de informe de legalidad, plazo de tres meses y silencio administrativo positivo, la situación es más detallada y precisa en el modelo que se propone la reforma. Ello afecta a varios aspectos:

- a) Los informes a emitir, así como las posibilidades de actuación de los particulares dependiendo del efecto del informe, especialmente cuando es desfavorable.
- b) Se mantiene el plazo de resolución de tres meses, pero se ajustan los efectos del silencio, que puede ser favorable o desfavorable, esto último en línea con la legislación estatal de suelo.
- d) La regulación más detallada de los supuestos de prórroga.

Respecto a las comunicaciones previas, actos amparados por otros títulos y actos exentos, todo resulta novedoso al no tener reflejo en la normativa vigente.

En materia de comunicación previa, a efectos procedimentales, se especifica la documentación que el interesado debe acompañar, diferenciándola según los casos. Ello da lugar, en esencia, a dos supuestos dependiendo si debe acompañar proyecto o no. Ello se acompaña con las facultades inspectoras y posibilidades de actuación administrativa cuando el interesado no cumple con los requisitos exigidos, materiales o documentales, para desarrollar la actividad por esta vía.

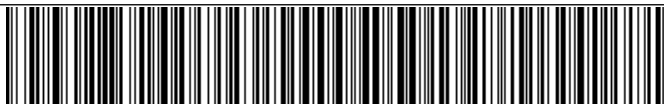
### **3.2 TÍTULOS HABILITANTES MUNICIPALES:**

#### **-En TRLOTENC:**

- Supuestos sujetos a licencia municipal (previo procedimiento): 21 (art. 166.1).
- Supuestos sujetos a declaración responsable (sin procedimiento): 1 (art. 166.bis).

#### **-En anteproyecto de ley del suelo:**

- Supuestos sujetos a licencia municipal (previo procedimiento): 20 (art. 330.1).
- Supuestos sujetos a comunicación previa (sin procedimiento): 12 (art. 332.1).
- Supuestos exentos de intervención administrativa previa: 4 (art. 333.1).



### 3.3 TÍTULOS HABILITANTES EN SUELO RÚSTICO:

#### -En TRLOTENC:

-Usos ordinarios/proprios (doble título):

Calificación territorial (insular) y licencia municipal (art. 62.quinquies)  
Excepcionalmente, sólo licencia municipal (art. 63.2.c).

-Usos de interés general (doble título):

Proyecto de actuación territorial (autonómico o insular) y licencia municipal (art. 62.bis).  
Excepcionalmente, calificación territorial (insular), licencia municipal (art. 67.5).

#### -En anteproyecto de ley del suelo:

-Usos ordinarios (título único o sin título previo):

Licencia municipal, o comunicación previa, o actuación exenta (art. 75.1).

-Usos interés público y social (doble título):

Declaración interés público y social (Cabildo), y, si es favorable, licencia municipal (art. 75.2).

**Cristina de León Marrero**  
**Secretaria General Técnica**

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MARIA CRISTINA DE LEON MARRERO - SECRETARIA GENERAL TÉCNICA	Fecha: 24/06/2016 - 12:33:13
En la dirección <a href="https://sede.gobcan.es/sede/verifica_doc">https://sede.gobcan.es/sede/verifica_doc</a> puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0rb-Uf1qJabJcDVsxqxoxKkJIAVe5s9f	
El presente documento ha sido descargado el 24/06/2016 - 12:41:45	