

ANÁLISIS DEL DICTAMEN PRECEPTIVO N.º 244/2016 EMITIDO POR EL CONSEJO CONSULTIVO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DE CANARIAS

Con fecha de 2 de agosto de 2016, tiene entrada en la Presidencia de Gobierno el Dictamen del Consejo Consultivo en relación con el proyecto de Ley del suelo de Canarias. Con fecha de 3 de agosto siguiente, tiene entrada en el registro de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias.

El referido dictamen emite las siguientes conclusiones:

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

Dichas conclusiones se efectúan por unanimidad y, en consecuencia, sin voto particular alguno. A su vista, se procede al análisis del dictamen en su totalidad y especialmente del fundamento II, a fin de señalar las observaciones que se han acogido y en consecuencia se ha procedido a la adaptación del proyecto de ley y las razones por las que no se acogen otras:

FUNDAMENTO I. ANTECEDENTES

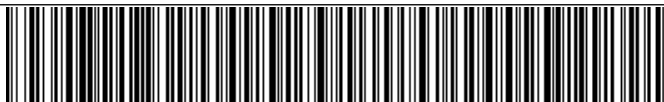
El Consejo Consultivo procede, en su fundamento I, a relacionar la totalidad de documentos que constan en el expediente, sin que emita reproche alguno de ausencia de trámites preceptivos. Posteriormente procede a justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto al proyecto de Ley dictaminando en sentido positivo.

Por último, concluye el Consejo (sic): **“El único parámetro que ha de servir de guía para que este Consejo Consultivo pueda cuestionar el modelo incorporado al proyecto de Ley, es el jurídico, constitucional y estatutario, interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.**

Sobre la técnica del reenvío en el Proyecto de Ley

Señala el dictamen en su apartado 8:

“Analizado el Proyecto de Ley se aprecian numerosos reenvíos de distinta naturaleza y alcance que, con carácter general, deberían ser reformulados en el sentido de unificar las normas afectadas y, en algunos casos, suprimirlos, evitando reenvíos sucesivos, técnica





normativa no aconsejable que podría ser solventada mediante la redistribución del contenido propuesto a los diferentes preceptos a que se llama (...) evitando de esta manera un innecesario reenvío, máxime cuando los preceptos citados guardan conexión material, lo que permite una solución normativa más sencilla.(...)”

Si bien el Dictamen trata la cuestión como “técnica normativa no aconsejable”, no como reparo, se eliminan los reenvíos en los artículos 14.3 y 15.2. No obstante se mantiene el resto, pues su eliminación introduciría incertidumbre sobre la regulación aplicable en cada caso, que quedaría incompleta o abierta. Es complejo no utilizar esta técnica normativa como evidencia el propio dictamen cuando propone su utilización para aclarar determinados preceptos (así entre otros, propuestas sobre artículos 32.b, 158.3, 277, 327 PLS)

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

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

El Consejo Consultivo se cuestiona dicha técnica legislativa: “Por lo que atañe a la reproducción normativa, debemos reiterar una vez más la doctrina constitucional sobre las «*leges repetitae*» [entre otras muchas, las SSTC 10/1982, de 23 de marzo].

En general, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa, cuando no confusión e inseguridad. Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, incurre en inconstitucionalidad por invadir competencias.

En el presente supuesto se considera necesario mantener las disposiciones que recogen preceptos de la legislación estatal en tanto se consideran necesarios para dotar de “sentido e inteligibilidad” a la regulación, finalidad admitida por el TC (STC 47/2004, citada en el Dictamen). Se trata de una técnica regulatoria que, en general, el proyecto evita pero que, en particular en cuanto a los derechos y los deberes de las personas propietarias, se utiliza para conformar el estatuto jurídico completo. Igual contenido se recoge en el vigente TRLOTENC. De la dificultad que comporta evitarlo dan cuenta algunas observaciones del propio Dictamen que plantea se recojan precisiones de la legislación básica estatal (es el caso de las propuestas sobre arts. 45 y 46 PLS). En última instancia, el dictamen no relaciona los preceptos que considera deberían suprimirse.





Acerca de la remisión a la regulación de rango reglamentario.

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

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

Se mantienen las remisiones reglamentarias: Como dice el propio Dictamen, “la extensión, naturaleza y unificación que persigue el proyecto de ley” explica su número, que, por otra parte, no difiere de las que, en la actualidad, contiene el TRLOTENC, la Ley 19/2003 y la Ley 14/2014, conjuntamente. No obstante, es importante destacar que buena parte de esas remisiones se articulan y redactan con carácter de complemento evitando con ello que la regulación permanezca inaplicable en tanto esos reglamentos no sean aprobados. En todo caso, se trata de una valoración no incluida entre las observaciones destacadas en la conclusión final del dictamen.

FUNDAMENTO II

Observaciones al articulado y disposiciones del Proyecto de Ley.

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

Título Preliminar (artículos 1-26).

Capítulo II. Principios.

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





El Dictamen elabora un cuidadoso análisis de los preceptos concluyendo en su corrección.

Artículo 9. Compensar por conservar.

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

Con todo, la referencia que hace el apartado 2 de este precepto a la conservación «diligente» resulta insuficiente por la amplitud de su contenido. En efecto, se utiliza aquí un concepto jurídico indeterminado que puede generar inseguridad jurídica (art. 9.3 CE).

El calificativo “diligencia”, como condición añadida al deber de conservar, es un concepto jurídico bien conocido en el ordenamiento jurídico, en particular en orden a fijar la responsabilidad. Es un caso de concepto jurídico indeterminado, pero, como reitera la jurisprudencia, esa clase de conceptos, aunque abstractos en su definición normativa, sin embargo, en el caso concreto imponen una única solución válida en derecho, de modo que mal pueden generar inseguridad jurídica. La “diligencia” no es un concepto indeterminado, ni tampoco un supuesto de discrecionalidad..

Art. 14.3: Se recoge en el proyecto de ley.

Art. 15.2: Se recoge en el proyecto de ley.

- Artículo 16. Entidades instrumentales.

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





El Dictamen no realiza un reparo de legalidad, simplemente recuerda el concepto de medio propio

- Artículo 23. Consejo Cartográfico de Canarias.

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

Se asume la observación y se adapta el texto

- Artículo 24. Registro del Planeamiento de Canarias.

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

Si bien se reconoce que el registro de planeamiento no es un órgano especializado en sentido estricto, lo cierto es que su proyección horizontal sobre muchas materias objeto de regulación es clara y por tanto, es de recibo ubicarlo en este título, para evitar una regulación aislada.

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

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

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

- Artículo 30. Aprovechamiento urbanístico medio.

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

Su apartado 1 establece que en los sectores de suelo urbanizable y en los ámbitos de suelo urbano no consolidado, el planeamiento establecerá los aprovechamientos





urbanísticos global y medio en función de los usos, intensidades, tipologías edificatorias y circunstancias urbanísticas de los terrenos que no estén destinados a viales, zonas verdes y demás dotaciones.

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

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

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

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

Se asume la observación y se recoge en el proyecto de Ley.

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

- Artículo 31, apartados 4 y 5.

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





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

Se asume la observación y se adapta el proyecto de Ley

Respecto al apartado 5, en definitiva, el Dictamen legitima la posibilidad de que en determinados supuestos contemplados por la propia ley o norma de igual rango se posibilita una diferente clasificación, categoría, subcategoría o calificación del suelo a la contemplada en el plan general de ordenación, de tal forma que prevalece lo sectorial sobre la planificación general.

Artículo 32. Equivalencia a efectos de situación del suelo.

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

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

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

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

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





Se considera innecesaria la aclaración por cuanto es claro que la equivalencia lo es en tanto se cumplan las condiciones de la legislación básica para encajar en la situación de urbanizado, que es competencia estatal.

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, tal y como hemos citado en relación con el art. 9 PL, la regulación prevista adolece de una marcada indefinición, por cuanto no se concreta el supuesto de





hecho que daría lugar a esta compensación, indicando únicamente que lo será la «diligente» conservación.

Se reitera lo señalado respecto al artículo 9: La “diligencia” es un concepto jurídico indeterminado, no un “concepto indeterminado”. N obstante, se modifica la redacción a fin de dar más claridad al precepto

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

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

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

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

Por último, este artículo en su apartado 3, aunque con una redacción poco clara, otorga preferencia para recibir la compensación a los propietarios de suelo de protección ambiental incluidos en espacios naturales. Esta regulación resulta contradictoria con lo previsto en los arts. 9.2 y 37.3 PL, pues en estos preceptos se reconoce el derecho a la compensación con carácter general a todos los propietarios de suelo rústico de protección ambiental que efectúen una conservación «diligente».

La preferencia de los suelos incluidos en los espacios naturales protegidos lo es en relación con las actuaciones a promover por el fondo insular de compensar por conservar, cuya concreción queda al desarrollo reglamentario.





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

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

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

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

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

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

El artículo relaciona los deberes “en el marco de la legislación básica” lo que incluye, entre otros mandatos, el artículo 16 TRLSRU

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

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

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

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





que este art. 51.a) se refiere a usos y obras provisionales, la remisión habría de efectuarse a los términos del art. 33 PL, que es el que contempla la posibilidad de los usos y obras de este carácter.

La referencia a la autorización de actuaciones en el medio urbano se halla ya regulada en el título correspondiente y la referencia al artículo 33 sobre usos y obras provisionales sí aparece en el precepto.

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

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

Se asume y se modifica la redacción del precepto

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

Capítulo I. Régimen General.

- Artículos 60 a 65.

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

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

No obstante, es preciso tener en cuenta que el art. 13.1 TRLSRU, de carácter básico, establece para esta clase de suelo que las facultades del derecho de propiedad comprenden usar, disfrutar y disponer los terrenos conforme a su naturaleza, debiendo





destinarse al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

De los términos en que se expresa la exposición de motivos, resulta que constituye uno de los objetivos de la ley la potenciación del aprovechamiento de los suelos de protección económica (básicamente, agrarios) en coherencia con el objetivo de promover el sector primario en las islas. En esta línea, y como también se expone, el Proyecto de Ley adopta medidas dirigidas a poner en valor las actividades que en ellos se realizan, a atender a su carácter profesional y no meramente artesanal y tradicional, y a ayudar a la generación de rentas complementarias que consoliden el sector primario como garantía para su propia supervivencia. En este sentido, se redefinen los usos ordinarios o propios de esta clase de suelos: agrario, ganadero, pastoreo, piscícola, silvícola-forestal, cinegético y cualesquiera otros equivalentes, precisando su contenido y concretando las facultades que comportan, entre las que se mencionan todas aquellas que se vayan desarrollando de acuerdo con la evolución tecnológica de esas actividades e industrias. Además, se relacionan sin carácter limitativo los usos complementarios admisibles, desde la venta de productos agrarios, hasta el uso turístico, pasando por la producción de energías renovables y cualesquiera otras que, proporcionales a las explotaciones y, en todo caso, con limitación legal de la superficie apta para estos usos, les permitan generar rentas complementarias. En suma, el objetivo es que el suelo sea un elemento no sólo imprescindible para el sector primario, sino ordenado de modo que contribuya a su desarrollo y consolidación como sector económico estratégico.

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

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

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





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

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

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

No corresponde a este ámbito administrativo, operar con criterios de oportunidad: “late un uso del suelo rústico por motivos económicos”. En todo caso, se rechaza la regulación que esos preceptos formulan sobre los usos ordinarios, ordinarios específicos, complementarios y de interés público y social en suelo rústico, por entender que exceden de lo permitido por la legislación estatal básica. No es así. El artículo 13 del TRLSRU no contiene una relación tasada o exhaustiva de usos ordinarios (agrícola, ganadero, forestal y cinegético), sino que se extiende a “cualquier otro –uso- vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”. El dictamen concluye, sin más, que todos los usos no incluidos en aquella relación, deben ser considerados excepcionales, de modo que el proyecto de ley se excede de esa regulación básica (entre ellos se menciona la vivienda en los asentamientos agrícolas, admitida desde 1999). Lo cierto, sin embargo, es que, como se dice, la clave es que el listado no es exhaustivo y, sobre todo, que se admite cualquiera que responda a la utilización racional de los recursos naturales, esto es, al prudente equilibrio entre conservación y desarrollo, que, en el ámbito rural, se concreta en el equilibrio entre las actividades económicas primarias –que deben ser viables- y la conservación de los recursos. Pues bien, el dictamen no explica de qué modo esos usos –en particular los previstos para generar rentas complementarias- contradicen ese mandato. Por otra parte, es legislación básica el fomento de la vida en el medio rural, en particular de quienes están vinculados con las actividades primarias (Ley ...).

- Artículo 70. Usos admisibles en los asentamientos.

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





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

Se acepta la observación y se recoge en el proyecto de Ley

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

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

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

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

El art. 54 *bis* de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificado por la Ley 21/2015, de 20 de julio, de carácter básico, establece que las Comunidades Autónomas definirán las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, fuera de los viales existentes para tal fin.

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

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

Se acepta y se utiliza el sistema de autorización.





La reconducción de la autorización insular de eventos deportivos campo a través en vehículos a motor al régimen de usos de interés público y social sí cumple con las exigencias de la legislación estatal básica. No se trata sólo de un procedimiento, ese régimen jurídico requiere la concurrencia de determinadas circunstancias previas a la decisión del Cabildo de permitir o no esa actividad (cfr. art. 64 PLS).

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

Consideraciones generales.

El Dictamen lleva a cabo una prolija explicación del modelo de ordenación del suelo establecido en el proyecto concluyendo en su legalidad. Incluso señala lo siguiente (sic):

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

Posteriormente, procede a llevar a cabo una serie de observaciones que se desarrollan a continuación:

Capítulo I. Disposiciones generales.

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

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

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





y de 13 de noviembre de 2000) de determinados instrumentos de planeamiento por concurrencia de vicios de carácter formal.

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

Con este artículo se pretende corregir que se produzcan excesos en el contenido de la planificación a través del *principio de contención*, de tal modo que cada plan desarrolle únicamente las determinaciones que le corresponden de acuerdo con la ley, sin añadidos innecesarios, declarando nulos de pleno derecho los complementos innecesarios.

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

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

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

El art. 82.3 PL señala que «serán nulas de pleno derecho y, por tanto, ineficaces cualesquiera determinaciones del planeamiento que exceda de este mandato». Equipara la nulidad de pleno derecho a la ineficacia, concepto jurídico de diferente alcance, teniendo en cuenta, además, que las cuestiones relativas a la aplicación y eficacia de las normas





jurídicas es materia de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8ª CE). Y que en determinados supuestos la ineficacia del planeamiento (plan general, por ejemplo, no publicado) puede determinar la falta de validez de otro (plan especial). Por todo ello, sería conveniente suprimir la expresión “ineficacia”.

La expresión “ir más allá de lo estrictamente necesario” es un concepto asentado en el Derecho europeo para limitar el alcance de las medidas restrictivas de las libertades básicas. Se trata de un criterio más preciso que el propuesto en el dictamen (“sin más complementos que los precisos para su cumplimiento, sin poder contradecirlas”), que exigiría concretar lo que sean “complementos”.

Por otra parte, la jurisprudencia del TS viene sosteniendo desde hace años que la invalidez de los reglamentos –por tanto de los planes- es siempre determinante de nulidad de pleno derecho. Asimismo, la regla general es que la invalidez comporte la ineficacia, y ello con independencia de que las técnicas de conservación puedan moderar el alcance de esa vinculación.

– **Artículo 84. Instrumentos de ordenación.**

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

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

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

Consideramos que la relación entre planes es compleja pero diáfana: jerarquía, competencia y especialidad, con la salvedad de que, cuando se trata de contenido ambiental, éste prima sobre aquellos principios. El mismo esquema, simplificado, que en la actualidad.





En todo caso, se recoge la observación hecha al apartado 4 del artículo 84.

Art. 87: El precepto no es reproducción de la Ley 21/2013. Por el contrario, este artículo da cumplimiento a los mandatos de esa ley que requieren concreción por el legislador autonómico.

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

Sección 1ª. Directrices de Ordenación.

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

- Artículo 94. Elaboración y aprobación.

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

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

Se acepta la observación y se adapta el proyecto de Ley

Sección 2ª. Planes Insulares de Ordenación.

- Artículo 97. Contenido.





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

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

Se acoge la observación y se adapta el proyecto de Ley

- Artículo 98.2. Alcance de la ordenación.

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

Se acepta y se se adapta el proyecto de ley

- Artículos 104.4 y 145.3. Elaboración y aprobación.

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





Art. 103, 104, 144 y 145 (procedimiento monofásico): *Aceptada la validez de la aprobación definitiva por Cabildos y Ayuntamientos, sin embargo, no se recoge la precisión de que el informe preceptivo y vinculante de la Administración autonómica lo sea no sólo sobre competencias, sino también sobre legalidad. Se sustenta esta observación en que: “podría resultar más acorde al derecho estatal básico un reforzamiento del informe vinculante de la Administración autonómica, de modo que incluyera un pronunciamiento de legalidad”.*

No existe derecho estatal básico sobre aprobación de instrumentos de ordenación porque se trata de materia de competencia autonómica exclusiva (STC 61/1997). El único derecho básico existente se refiere a la garantía de que las Administraciones afectadas por el instrumento informen sobre el mismo (afectadas en sus competencias).

El otro derecho estatal básico aplicable es la Ley de bases del Régimen Local, la cual reconduce el control de legalidad de los actos y normas de las entidades locales a sus propios servicios y, en su caso, a los tribunales de justicia.

Con todo, para evitar restricciones equivocadas, en los artículos 104.4 y 145.3 se elimina la exigencia de que la Administración que solicite el informe relacione, de modo tasado, las materias sobre las que debe ser emitido, en tanto pueda entenderse que se impediría a la Administración autonómica informar en relación con todas sus competencias. Asimismo, en virtud del principio de lealtad institucional, se especifica en ambos preceptos que si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento de la Administración que hubiera remitido dicho plan.

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

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

- Artículo 116. Cooperación interadministrativa.

En el apartado 1 se alude a que, como parte del proceso de cooperación interadministrativa previsto en la presente ley (*sic*), la normativa urbanística aplicable en su





caso a los asentamientos agrícolas y rurales situados dentro del ámbito territorial de los espacios naturales protegidos requerirá un informe favorable previo de los Ayuntamientos afectados. Se debería aclarar por seguridad jurídica si a ese informe se le pretende otorgar efectos distintos del informe vinculante del art. 104 PL o si, por el contrario, es igual.

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

Se recoge en parte en el proyecto de ley. En cuanto al carácter de los informes de los Ayuntamientos, uno preceptivo y favorable, otro sólo preceptivo, se mantiene por ser igual que el vigente art. 14.3 del TRLOTCAN, siendo el primero más exigente por referirse a la ordenación urbanística de asentamientos.

Capítulo IV. Planes territoriales de ordenación.

- Artículo 119. Concepto y clases.

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

Se acepta y se adapta el proyecto de Ley

- Artículo 123. Iniciativa y procedimiento de aprobación.

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

Se acepta y se adapta el proyecto de Ley

Capítulo V. Proyectos de interés insular o autonómico.





- Artículo 124. Objeto.

La singularidad de estos proyectos de interés insular o autonómico es la forma de aprobación autónoma que se permite sin necesidad de tener que aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de las directrices, en cuyo caso el proyecto comprenderá las determinaciones y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate. Y también que cualquier proyecto de interés insular o autonómico pueda ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, otorgando prevalencia a las determinaciones contenidas en estos proyectos sobre el planeamiento insular y municipal, que habrán de adaptarse a los mismos.

El Dictamen analiza la sustitución del “urbanismo de plan por el urbanismo de proyecto” pero sin cuestionarse su legalidad

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

Se critica la utilización de conceptos jurídicos indeterminados para describir los supuestos excepcionales en que los proyectos insular y autonómico pueden ocupar suelos ambientales y agrarios. Se reitera lo expuesto: Esa clase de conceptos son propios de la legislación ordinaria, distinto sería que se tratara de conceptos indeterminados o de supuestos de discrecionalidad.

En todo caso, el primer documento del expediente es la justificación de la iniciativa, de modo que ahí debe quedar acreditado el cumplimiento de esas exigencias. Con todo, se reemplaza “actuación pública” por “obra pública” con el fin de clarificar aun más la excepción.

- Artículo 130. Evaluación ambiental.

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





El precepto se remite a la legislación básica sobre evaluación ambiental, de modo que nada impide que, cuando sea procedente, aquella evaluación sea ordinaria. En todo caso, se corrige el precepto para incorporar la posibilidad a que se refiere el Dictamen

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

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

Estas excepciones, configuradas al regular las determinaciones de la ordenación urbanística estructural y establecidas para la delimitación del suelo urbano consolidado y no consolidado, podrán ser reajustadas con la ordenación pormenorizada, siempre que se justifique de modo expreso la decisión adoptada, en consideración a la realidad preexistente. Y también para los límites del suelo urbanizable con el suelo rústico, permitiendo un reajuste puntual en un máximo de un cinco por ciento de la superficie del sector, con el límite de que no afecte a suelos de protección ambiental o de protección por sus valores agrarios. En el primero de los supuestos, la indeterminación de la regulación (que se justifique de modo expreso en consideración a la realidad preexistente) propiciará siempre el reajuste. En el segundo caso, no se motiva la razón de la limitación cuando se trata de suelos de protección ambiental o agrario, máxime cuando el reajuste queda sometido al límite máximo de un cinco por ciento de la superficie del concreto sector.

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

Art. 137: No se recoge. La posibilidad de reajustes inferiores al 5% son derecho vigente y tradicional. La realidad se impone sobre lo proyectado en el plan. En cuanto a la excepción cuando se trate de suelos ambientales y agrarios es una medida limitativa de protección de estos suelos que entra dentro del margen de





discrecionalidad del legislador. En su caso, el ajuste deberá realizarse con otros suelos o reduciendo la superficie de la actuación.

Art. 138.1.A.b): Se recoge en el proyecto de ley.

Sección 4ª. Instrumentos de urbanísticos de desarrollo.

Planes Especiales de Ordenación.

- Artículo 147.4. Planes especiales de ordenación.

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

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

Art. 147.4: La exigencia a los planes especiales de justificación suficiente de los cambios que afecten a la ordenación pormenorizada se considera suficiente de acuerdo con el derecho urbanístico tradicional. La observación es una presunción : Lo que debe exigirse es explicación o motivación, en su caso, sustento de una impugnación.

Capítulo VII. Instrumentos complementarios.

- Artículo 151. Estudios de Detalle.

Siendo el objeto y la naturaleza de los estudios de detalle complementarios del planeamiento, pues sirven para completarlo, como se expresa en el art. 151 PL, su verdadero objeto es el de concretar o adaptar las determinaciones de la ordenación





pormenorizada, al carecer estos estudios de virtualidad propia o innovadora, excediéndose de su finalidad subordinada y complementaria si se emplean para colmar vacíos de la ordenación urbanística.

Se trata de una valoración genérica sin concreción sobre el texto del precepto.

- Artículo 152. Catálogos de Protección.

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

Se acepta y se modifica el texto

- Artículo 155.

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

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

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

Por lo demás, lo que propiamente caracteriza a este instrumento es sobre todo el procedimiento abreviado para su aprobación. Son planes insulares o municipales aprobados con una tramitación más sencilla; o mejor aún, instrumentos para la modificación urgente y parcial de éstos. La materia objeto de la ordenación es la propia de un plan insular de ordenación o de un plan general de ordenación, acaso también la de sus respectivos planes de desarrollo, y sólo se diferencian en el procedimiento de aprobación, que será el de las ordenanzas locales (art. 49 LRBRL). No obstante, parece ineludible el





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

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

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

Finalmente, la excepcionalidad del supuesto de hecho que legitima la utilización de este instrumento debe exigir una clara motivación, acreditando y justificando en el procedimiento de aprobación la existencia de una necesidad pública sobrevenida, la imposibilidad de atenderla con la ordenación vigente, la insuficiencia de la utilización de la modificación ordinaria de ésta y el no condicionamiento por la ordenanza del modelo en vigor. 155 (ordenanzas provisionales):

Se recoge en parte, en lo relativo a la precisión de que las ordenanzas pueden completar la ordenación –en tanto que pueden sustituirla- y no sólo complementarla (art. 135.2 PLS). Ahora bien, en cuanto a qué planes pueden desplazar, es claro que aquéllos de los que la Administración tenga la competencia para su aprobación. Por otra parte, estos instrumentos pretenden legitimar actuaciones sobrevenidas carentes de ordenación sin reclasificar suelo. Esto supone, en esencia, establecer los requisitos y determinaciones que permitan su desarrollo, lo que, de ordinario, puede afectar a la calificación del suelo. En cuanto al procedimiento, es el mismo que el admitido para las actuaciones sobre el medio urbano por la legislación estatal básica (art. 24.1 TRLSRU), sin que sea exigible reproducir el procedimiento de elaboración de planes. Se trata de una norma reglamentaria con efectos de plan. Sobre su vigencia, lo será hasta que el plan general o el plan insular incorporen o asuman esa regulación provisional.

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

Sección 1ª. Entrada en vigor y efectos.





- Artículo 158. Publicidad.

Como resumen, el Dictamen señala: Sería conveniente que el art. 158.3 PL declarase que «dará lugar a indemnización el error en la información por los daños y perjuicios que causaren, siempre que concurren los requisitos legales para su exigencia».

Se asume la observación y se modifica el texto

Sección 2ª. Situación legal de las construcciones preexistentes.

- Artículos 160-162.

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

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

El art. 160 PL (clases de situaciones legales) dispone: «1. Las instalaciones, construcciones, edificaciones, existentes al tiempo de la entrada en vigor de un nuevo instrumento de ordenación, que resultasen disconformes con la nueva regulación sobrevenida, quedarán en alguna de las siguientes situaciones legales:

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

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





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

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

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

En cuanto al régimen jurídico de la situación legal de consolidación, permite, en los casos en que la demolición se debiera a circunstancias catastróficas o fuera obligada por órdenes de ejecución para evitar situaciones de riesgo o daño, o por cualquier otra necesidad de interés general que no constituyan obligaciones de restablecimiento de la realidad física alterada, la reconstrucción con la misma edificabilidad del inmueble sustituido [art. 161.1.e) PL]. Esta modalidad de reconstrucción excepcional, ya contemplada en el Texto Refundido de 2000 altera el concepto de consolidación, ya que consolidar no es volver a construir si se derriba, cualquiera que sea la causa, por cuanto no existe consolidación sino un nuevo edificio en lugar del anterior que ha desaparecido del mundo material y jurídico. Las nuevas obras realizadas tienen, por lo tanto, la consideración de nueva edificación y deben, por ello, ajustarse a las determinaciones del planeamiento aplicable, tal como establece el apartado d) del art. 161 PL.

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

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





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

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

No se asume. El régimen jurídico de las edificaciones ilegales en origen se califica como “fuera de ordenación” y su regulación se remite a los preceptos sobre legalidad urbanística, en concreto se recoge en el art. 362 PLS. La razón es que esa situación jurídica no trae causa de cambio alguno del planeamiento, sino de la falta de título habilitante.

Por otra parte respecto al artículo 161 y como se reconoce en el dictamen, la excepción de la reconstrucción de construcciones fuera de ordenación afectadas por expropiaciones es derecho vigente. Es competencia del legislador formular y regular esta clase de excepciones. En cuanto a qué instrumento puede provocar la situación de consolidación o afectación por actuación pública, de ordinario lo será el plan general, pero ese efecto puede derivar de otros instrumentos, de ahí la referencia genérica del precepto.

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

- Artículos 163-169.

El art. 163 PL dispone que «(l)os instrumentos de ordenación tienen vigencia indefinida, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley en relación con su modificación, adaptación o suspensión». A fin de adaptar los de los planes a una realidad cambiante, la regla general dispuesta por el PL es la «modificación» (art. 165 PL), incluyendo clase y categoría de suelo, mientras que la «revisión» se califica de «modificación sustancial» (art. 164 PL), quedando limitada a cuatro supuestos. Todas las modificaciones pueden ser plenas o parciales, y las menores pueden producirse, incluso, cuando esté en tramitación una modificación sustancial.





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

No se plantea ningún reproche, sino una observación

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

El Dictamen lleva a cabo un exhaustivo análisis de la ordenación de espacios naturales protegidos limitándose a advertir que se introducen escasos cambios respecto a la legislación anterior y reconociendo que se mantienen en los parámetros de constitucionalidad

A su vez, el dictamen realiza las siguientes observaciones:

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

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

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

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

Se modifica el texto para adaptarlo a la observación

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





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

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

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

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

Art. 175.1: El que el precepto se limite a mencionar las obras competencia de la Comunidad Autónoma no desplaza ni niega la sujeción a evaluación ambiental de las obras competencia del Estado por imperativo de la legislación estatal básica.

Art. 175.2: Se recoge en el proyecto de ley.

- Artículo 176.4.h).

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

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

Se asume y se modifica el precepto

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





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

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

La falta de mención de la coordinación entre planes prevista en la legislación estatal básica no implica, como parece, ni su desplazamiento ni su eliminación.

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

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

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

Se asume y se incorpora al proyecto de ley

- Artículo 181. Régimen cautelar.

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

El art. 181.1 PL reproduce, en su inciso inicial, este precepto básico pero añade la salvedad de que se trate de *cambio de categoría específica de protección* conforme con el plan de ordenación de recursos naturales que se apruebe con posterioridad a la





declaración del espacio natural protegido, en cuyo caso únicamente se procederá a la recategorización que fuera pertinente.

Esta salvedad no se contempla en la normativa básica, y, en cualquier caso, no se refiere a actos que supongan la transformación del espacio, sino al cambio de categoría específica del mismo, lo que no se ajusta al primer inciso del precepto, y genera confusión.

Se recoge en el proyecto de ley. El supuesto de recategorización posterior a la declaración de espacio natural protegido se convierte en un nuevo apartado 3.

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

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

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

Con carácter general, el Dictamen señala que el apartado 3 no supone vulneración alguna de la normativa básica.

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

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





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

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

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

Por su parte, el apartado 5 podría contener las previsiones relativas al derecho de retracto, no sólo en los dos supuestos que contempla, sino añadiendo también, como prevé el art. 40.2, párrafo segundo, de la Ley 42/2007, la posibilidad de ejercer este derecho en el plazo establecido «a partir de la fecha en que se tenga conocimiento fehaciente de la transmisión», al objeto de incluir aquellos supuestos de enajenación que no hubieran sido previamente notificados a la Administración.

Se asume la observación y se modifica el proyecto de ley

- Artículo 193.3.

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

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

No se asume: no es asistemático incorporar una previsión del Parlamento en esta materia

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

El Capítulo VI (actuaciones edificatorias), del Título V, abarca los arts. 261 a 266 PL. Esta materia se regula actualmente en el Título III («Ejecución del Planeamiento de





Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística»), Capítulo VII («ejecución de obras de edificación», arts. 146 a 150) TRLOTEN.

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

No se plantea ningún reproche de legalidad

- Artículo 265. Efectos de la aprobación.

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

- Artículo 265.1. Efectos de la aprobación.

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

- Artículo 266. Incumplimiento del adjudicatario del concurso.

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

Se asume y se recoge en el proyecto de ley

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

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





- Artículo 267.

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

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

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

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

De acuerdo con una conocida jurisprudencia constitucional (SSTC 89/1989, 132/1989, 113/1994, 107/1996 y 194/1998), la obligación legal de pertenecer a una corporación sectorial no vulnera la libertad negativa del derecho de asociación siempre y cuando se respeten dos criterios. Por un lado, que la corporación en cuestión desarrolle una función pública de relevancia constitucional para cuyo adecuado desempeño sea precisa la afiliación obligatoria; y, por otro, se requiere que la afiliación obligatoria a tales corporaciones no suprima la libertad adicional de asociación o sindicación en ese mismo terreno.

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





No se asume: Las entidades de conservación son asociaciones administrativas de propietarios aún cuando sean de constitución obligatoria.

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

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

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

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

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

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

Estos dos apartados constituyen el único tratamiento del Proyecto de Ley a los convenios de planeamiento, refiriéndose a dos supuestos concretos pero omitiendo un tratamiento general. Una solución a esta insuficiente regulación podría ser la de reproducir el texto del vigente art. 236.3.b) TRLOTEN, que precisa que «estos convenios sólo podrán ser preparatorios de las resoluciones procedentes», lo que constituye una aplicación o desarrollo autonómico del principio del Derecho estatal básico de que «la ordenación territorial y urbanística no es susceptible de transacción» (art. 4 TRLSRU).





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

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

No se asume: El que los convenios puedan tener efectos puntuales de planes constituye, sin duda, una excepción al régimen general. Pero, en modo alguno puede considerarse “derogación singular de reglamentos”, por cuanto es la Ley la que dispone ese efecto. Por otra parte, el mecanismo da contenido a la genérica –y tradicional- previsión del derecho urbanístico de que, cuando se impone una obra pública sobre un suelo ya ordenado, lo procedente es adaptar la ordenación, nada más. Las situaciones, sin embargo, son múltiples. Las más complejas, aquellas en que el suelo se encuentra en ejecución. A estas responde la regulación propuesta, sin menoscabo alguno de la capacidad de la Administración urbanística de resolver





la problemática mediante la revisión o modificación del planeamiento, sin convenio alguno. El mecanismo diseñado es potestativo, no único y obligatorio.

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

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

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

- Artículo 299. Destino de los bienes.

Después de una profunda exposición acerca de la constitucionalidad y legalidad del precepto, el dictamen concluye con el siguiente reparo:

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

No se asume. En contra de lo que se sostiene, el listado de destinos de los bienes del patrimonio público del suelo (art. 52 TRLSRU) no es exhaustivo o limitativo. Los nuevos destinos sólo son aquellos relacionados en el vigente Reglamento de Gestión Urbanística. Por otra parte, en cuanto a la inclusión de los catálogos de impacto, su justificación se encuentra en que esos instrumentos pretenden actuar sobre edificaciones respecto de las cuales ha transcurrido el plazo para el ejercicio de las acciones de restablecimiento, de tal modo que la única manera de hacerlas desaparecer es mediante su adquisición o expropiación. No se trata de financiar obras de demolición que son obligación de los particulares.





Título VII. Expropiación forzosa.

- Artículo 322. Mutuo Acuerdo.

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

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

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

El precepto se remite de forma directa y expresa a las condiciones establecidas por la legislación básica estatal, hoy el artículo 43.2 del TRLSRU.

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

- Artículo 326. De la Inspección urbanística.

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

El Proyecto de Ley debería deslindar las tareas de asesoramiento, orientación e información de las de «inspección urbanística», ya que se atribuye a la Agencia de Protección del Medio Urbano la función preventiva en defensa de la legalidad urbanística [art. 21.2.a) PL], sin descartar la posibilidad de creación de Oficinas de Consulta Jurídica





de ámbito local o mediante la suscripción del correspondiente convenio, o realizar dicha función a través de la Oficina de Consulta Jurídica autonómica prevista en el art. 25.1 PL.

Ya se ha señalado que nada impide que la inspección realice una labor complementaria de asesoramiento, orientación e información. Antes al contrario, promueve el principio de colaboración

- Artículo 327. De la acción pública.

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

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

- Artículo 342. Procedimiento para el otorgamiento de licencias.

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

Título IX. Protección de la legalidad urbanística.

- Artículo 355. Resolución.





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

Se trata de recordar la posibilidad del recurso judicial. No se altera en modo alguno la legislación jurisdiccional

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

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

Como se explicó en relación con los artículos 160 y 161, el proyecto de ley diferencia la situación de consolidación derivada de un cambio de planeamiento de aquella situación de disconformidad que resulta de la falta de título habilitante (que es la única que se denomina fuera de ordenación).

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

1. Observación general.

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

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





2. Capítulo Primero. Infracciones y sanciones.

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

Capítulo III. Competencia y procedimiento.

- Artículo 406. Principios del procedimiento sancionador.

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

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

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

Disposiciones adicionales.

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

Habrà de tenerse en cuenta en todo caso que el art. 19.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, da prevalencia a los planes de ordenación de los recursos naturales, señalando que serán determinantes respecto a





cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, añadiendo que «(l)as actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública».

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

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

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

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

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

Se asume y se modifica el proyecto de Ley

Disposiciones transitorias.

- Disposición transitoria segunda.

Es innecesaria porque reitera el art. 73.1 PL.

No se asume. Se trata de una norma transitoria, mientras el artículo 73.3 del PLS establece la regla general.





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

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

La norma no establece limitación alguna a los usos que en estos suelos puedan implantarse, sin establecer ningún tipo de cautela si se tiene en cuenta que será el planeamiento posterior el que le asigne la clasificación de suelo que corresponda. A fin de no impedir esta clasificación, habría de contemplar la previsión de que únicamente puedan realizarse obras y usos de carácter provisional y fácilmente desmontables, no teniendo cabida el resto de usos hasta que el planeamiento general le asigne la categoría de suelo que le corresponda en función de sus valores y características.

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

En contra de lo que se dice, esta disposición no otorga a los Ayuntamientos “de facto” capacidad para modificar el planeamiento al recuperar suelos urbanizables no sectorizados, por el contrario, les atribuye esa capacidad de “iure” y de manera expresa. Se trata de permitir que suelos no sectorizados –categoría que desaparece en el proyecto de ley-, pero que fueron valorados en su momento por el planificador para recibir esa categorización, puedan ser mantenidos por los Ayuntamientos para atender necesidades propias.

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

Los arts. 199 y 200 PL excluyen para los suelos urbanizables turísticos la obligación de someterse a plazos para desarrollo, obligación que sí afecta a los suelos residenciales, industriales y de servicios, introduciendo así una desigualdad entre los propietarios de suelo, máxime porque los propietarios de los suelos no turísticos que incumplan los señalados plazos no tendrán derecho a indemnización por la reclasificación de los mismos, lo que no ocurre con los primeros. Éstos, dado que no se les impone plazo para su desarrollo, *sensu contrario*, sí tendrán derecho a indemnización. A ello se une la posibilidad





de su reclasificación a suelo rústico común transcurridos cinco años desde su clasificación, tal como opera para el resto de los suelos urbanizables (disposición transitoria décimoprimeras), si bien en el caso de los turísticos conllevará el derecho indemnizatorio.

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

En rigor, el dictamen se refiere a los artículos 199 y 200 del PLS sobre los plazos de ejecución del planeamiento y, en particular, la salvedad que recogen sobre el suelo turístico, llegando a considerar que siempre tienen derechos indemnizatorios. En realidad, esos artículos reproducen la salvedad que contiene el vigente artículo 90 TRLOTCAN. Como éste último, la excepción sobre plazos se entiende no como prohibición de establecerlos –en la práctica se fijan-, sino como facultad o no del planeamiento de hacerlo. En cuanto a los derechos indemnizatorios, su existencia o no depende de la concurrencia de los requisitos legales establecidos en la legislación estatal de suelo (art. 48 TRLSRU). En todo caso, el mantenimiento de esta regulación queda a lo que disponga la futura legislación turística.

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

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

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





Esta disposición reproduce la vigente DT 12 TRLOT CAN. Su ámbito temporal de referencia son las viviendas construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2003 de Directrices. Cambiar la referencia al salario mínimo interprofesional por el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que entró en vigor con posterioridad, puede introducir confusión sobre esta regulación excepcional.

Disposición derogatoria única y disposición final séptima.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

- Apartado 1.c).

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

Debemos de insistir en la eventual inseguridad jurídica que una derogación de tanta trascendencia (por la extensión y naturaleza misma de las directrices que se eliminan, piezas fundamentales del sistema de planeamiento de Canarias) puede provocar. Conviene resaltar que, en efecto, el Proyecto de Ley no pretende hacer desaparecer las directrices (reguladas en sus arts. 88 a 94 PL), sino las directrices actualmente en vigor. De lo contrario, no se entenderían tanto la expresa derogación de las directrices de ordenación general de la Ley 19/2003 y su memoria (con excepción de las directrices de ordenación del turismo), como la regulación de unas nuevas directrices de ordenación general en el Proyecto de Ley que se analiza. La renuncia del Proyecto de Ley a establecer un procedimiento de revisión o modificación -total o parcial- de las directrices de ordenación general en vigor, como el establecido en el anexo de la Ley 19/2003, de 14 de abril (directriz de ordenación general 6), es una opción legítima del Legislador; pero la solución adoptada, en un ámbito como el de la ordenación del territorio y el urbanismo en el que convergen importantes intereses generales y particulares, puede generar un vacío normativo que podría afectar a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).





- Apartado 1.d).

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

- Apartado 1.e).

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

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

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

La derogación de las Directrices de Ordenación General aprobadas por la Ley 19/2003 en lugar de generar un vacío normativo sirve para clarificar y resolver un ordenamiento confuso. Esas directrices, en la actualidad, son un conjunto de recomendaciones –que el proyecto de ley supera en tanto que resulta incompatible una recomendación con una norma jurídica-, un grupo de directrices cuya efectividad quedó condicionada a la aprobación de 8 directrices sectoriales que siguen sin ser aprobadas –pero aquellas directrices se exigen aun incompletas- y un buen número de directrices que reproducen mandatos contenidos en leyes vigentes –costas, carreteras, transportes...-. Las directrices de ordenación general que constituyen elementos claves de la ordenación se han incorporado al proyecto de ley. En este sentido, la derogación introduce claridad en el sistema normativo. Por otra parte, en cuanto al “vacío normativo”, la situación es análoga a la que se produjo entre 1999 y 2003 y, en todo caso, no cabe desconocer que las directrices





son mandatos dirigidos al planificar insular o municipal en la medida que se quieran establecer determinaciones comunes, pero la ordenación territorial y urbanística, que afecta a empresas y ciudadanos, depende de esos otros instrumentos. En última instancia, el instrumento sigue existiendo, pudiendo el Gobierno elaborar nuevas directrices, conforme a los criterios del proyecto de ley, cuando lo estime oportuno, sin que tenga sentido imponer un plazo para hacerlo, cuando se deja de lado la fijación de plazos de adaptación y, además, el vencimiento de esos términos no impide su aprobación extemporánea.

Disposición final séptima. Autorización al Gobierno.

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

No se asume: A lo largo del texto se precisan los casos excepcionales en que se autoriza la potestad reglamentaria distinta del Gobierno.

**Cristina de León Marrero
Secretaria General Técnica**

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MARIA CRISTINA DE LEON MARRERO - SECRETARIA GENERAL TÉCNICA	Fecha: 08/08/2016 - 12:14:49
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: 0cum0N7b64is8o1IvKgQBrjg5su0o8S8n	 
El presente documento ha sido descargado el 08/08/2016 - 12:20:19	