



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 363/2008

(Pleno)

La Laguna, a 3 de octubre de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo (EXP. 379/2008 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 18 de septiembre de 2008, solicita Dictamen por el procedimiento de urgencia, en relación con el Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

2. Se fundamenta la urgencia con la que se ha solicitado la emisión del Dictamen en "la situación económica actual, que precisa una intervención normativa con la necesaria celeridad, para mantener los niveles adecuados de empleo". Tal justificación se considera suficiente para la emisión del presente Dictamen con dicho carácter.

Al haberse solicitado la consulta por vía de urgencia y dada la complejidad de la materia sobre la que se debe pronunciar este Consejo, se emite el Dictamen en el plazo legalmente previsto, en aras a la adecuada eficacia institucional, si bien ciñéndose el mismo a las cuestiones más relevantes que plantea el Proyecto de Ley.

3. Este Dictamen se emite con carácter preceptivo en cumplimiento de lo establecido en el art. 11.1.A.b) de la citada Ley 5/2002, a cuyo tenor el Consejo

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

Consultivo de Canarias debe ser consultado sobre todos los Proyectos de Ley, salvo el de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. Respecto de la elaboración de disposiciones de carácter general y en concreto de Proyectos de Ley, el expediente remitido no suscita reparos en su tramitación, al haberse ajustado, en términos generales, a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Efectivamente, constan en el expediente los informes de los diversos órganos administrativos que han participado en su tramitación, así como, la audiencia otorgada a diversas entidades y asociaciones.

Así, se han emitido los preceptivos informes de acierto y oportunidad (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), así como de impacto por razón de género (art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres) de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial; de legalidad, emitido conjuntamente por la Secretaría General Técnica de la Consejería anteriormente citada y la de Turismo [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias]. Constan igualmente los informes de la Inspección General de Servicios [art. 77.e) del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad], del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero] y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Se han incorporado además al expediente dos Memorias económicas elaboradas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997], así como los informes de las Oficinas Presupuestarias de ambos Departamentos, emitidos conforme con lo previsto en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias; y el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y

Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

En el expediente se ha dado cumplimiento también al trámite de audiencia a los Cabildos Insulares en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, así como a diversas entidades y asociaciones, entre ellas la Federación Canaria de Municipios [art. 24.1.c) de la Ley 50/1997]. Se procedió igualmente a la apertura del trámite de información pública mediante Anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias.

Finalmente, se ha emitido Dictamen por el Consejo Económico y Social de Canarias, preceptivo en virtud de lo dispuesto en el art. 4.2.a) de su Ley reguladora (Ley 1/1992, de 27 de abril).

5. El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, 21 artículos divididos en dos Títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

El Título I, con el título "Ordenación del Territorio y Desarrollo sostenible", se estructura en tres Capítulos.

El Capítulo 1 aborda la "*simplificación y racionalización en actuaciones administrativas*", modificando los trámites procedimentales para la aprobación de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo, de tal forma que se articula un procedimiento diferente según su contenido sea general o sectorial y se procede igualmente a modificar la regulación de los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales (arts. 1 y 2). El art. 1 del Proyecto de Ley modifica el art. 16 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTEN). Y el art. 2 del Proyecto de Ley modifica los arts. 14.3, 25, 26 y 27 del antes citado Texto Refundido.

El Capítulo 2 se dedica al "*fomento de la actividad agropecuaria, industrial y de equipamientos y dotaciones*". En él se aborda la ordenación del suelo rústico, con el objetivo de la promoción de la actividad agropecuaria y el fomento de la implantación industrial, de los servicios, equipamientos y dotaciones públicas y la diversificación energética renovable. En este mismo Capítulo se prevé la regularización de explotaciones ganaderas instaladas con anterioridad a las nuevas

exigencias legislativas. El art. 3 modifica el art. 55.b), 5 TRLOTEN. El art. 4 modifica el art. 63 TRLOTEN añadiendo al apartado 2 la letra c) e incorpora cuatro nuevos apartados (7, 8, 9 y 10). El art. 5 del Proyecto de Ley se refiere a la *"regularización y registro de Explotaciones Ganaderas"*. El art. 6 añade la letra c) al apartado 2 del art. 67 TRLOTEN y se incorporan dos nuevas letras, la e) y la f), al apartado 5 del mismo artículo.

El Capítulo 3 establece determinadas normas que tienen por objetivo la *"agilización del planeamiento territorial y urbanístico"* (arts. 9-11). El art. 9 modifica el apartado primero de la disposición transitoria tercera de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y añade un apartado 6. El art. 10 modifica el número 4 de la disposición transitoria tercera de la citada Ley 19/2003 y el art. 11 modifica los apartados 2, 3 y 4 del art. 42 TRLOTEN.

El Título II, dedicado al *"Turismo y Sostenibilidad Territorial"*, se estructura en cinco Capítulos.

El Capítulo 1 (art. 12 del Proyecto de Ley) regula los límites de la ocupación territorial de la actividad turística, manteniendo la prohibición de clasificar nuevos suelos urbanizables con destino turístico, si bien introduciendo determinadas excepciones.

El Capítulo 2 (arts. 13-15 del Proyecto de Ley) se destina al establecimiento de *"incentivos y medidas para la renovación de la infraestructura y edificaciones turísticas"*.

El Capítulo 3 (arts. 16, 17 y 18) aborda la modulación del crecimiento de la planta alojativa turística para el próximo trienio, priorizando la renovación y rehabilitación de la planta existente en grado de obsolescencia o precisada de mejoras. Al mismo tiempo, se acota en el tiempo el aplazamiento o suspensión de las iniciativas de nueva implantación y se establecen alternativas opcionales para los titulares de suelos turísticos que cuenten con la consolidación de sus aprovechamientos.

El Capítulo 4 (art. 19) se ocupa de *"los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular"*, estableciendo la subrogación por la Comunidad Autónoma en las competencias de planeamiento.

El Capítulo 5 (arts. 20 y 21) se dedica a la *"simplificación, racionalización y fomento en materia turística"*, incorporando diversas modificaciones en la Ley

7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias y en las Directrices de Ordenación del Turismo, aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril.

La disposición adicional primera se refiere a la categorización y ordenación del suelo rústico en el que existan formas tradicionales de poblamiento rural.

La disposición adicional segunda exime de la autorización previa de las exigibles en virtud de lo establecido en la Ley de Ordenación del Turismo para el otorgamiento de licencias de obras de movimientos de tierra que reúnan las condiciones establecidas en la propia disposición.

La disposición adicional tercera se refiere a los informes en materia urbanística y de ordenación territorial que hayan de ser emitidos por los Cabildos Insulares o por la Consejería competente en materia de ordenación territorial.

La disposición adicional cuarta se destina a la resolución de los expedientes de deslinde y amojonamiento de los Espacios Naturales Protegidos.

La disposición adicional quinta procede a la corrección del error detectado en el Anexo de la Ley 13/2006, de 29 de diciembre, de ampliación de la Reserva Natural Especial a la totalidad del Malpaís de Güímar.

La disposición transitoria única exime de la previsión establecida en el art. 7.1 para los Planes Generales de Ordenación, en redacción y aprobados inicialmente, cuya aprobación provisional se lleve a cabo en el plazo máximo de un año a contar desde la publicación de la Ley.

La disposición derogatoria, con carácter general, en su apartado 1, deroga cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la Ley y, específicamente, en su apartado 2, deroga también determinados artículos de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias [arts. 2.1.g), 32, apartados e) y h); 51.1.e); y 76.13 de la Ley 7/1995, de 6 de abril].

La disposición final faculta al Gobierno, en su apartado 1, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley y en su apartado 2 determina su entrada en vigor, que se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

1. De acuerdo con lo señalado en la Exposición de Motivos de la norma proyectada, la *sostenibilidad ambiental* es el concepto clave que debe presidir el

desarrollo económico y social, de tal forma que las decisiones adoptadas por los órganos de las Administraciones públicas deben ponderar los valores e intereses en conflicto, entre los que se encuentran la utilización racional de los recursos naturales, la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente. Sin embargo, esos mismos poderes públicos deben velar, a su vez, para que las prescripciones legales establecidas al efecto y el funcionamiento de las Administraciones públicas no se conviertan en obstáculos que dificulten las iniciativas públicas y privadas que, con observancia de la legalidad, tiendan a la generación de riqueza, mejorando la competitividad de los sectores, con carácter general, y, de forma particular, en nuestra Comunidad Autónoma por la importancia que tiene el turismo como elemento esencial de nuestra economía, que tengan por objetivo mejorar la oferta turística alojativa y complementaria, más aún en momentos de grave desaceleración económica y de pérdida de los niveles de empleo.

En este marco, fueron promulgadas las vigentes normas reguladoras de la ordenación del territorio y del medio ambiente, que exigen un gran esfuerzo de adaptación de los planes y normas urbanísticas y territoriales, cuya disponibilidad resulta imprescindible para conseguir los objetivos de sostenibilidad perseguidos, a la vez del necesario dinamismo económico de nuestra sociedad.

La modificación se dirige, de acuerdo también con lo expresado en la citada Exposición de Motivos, a realizar determinados ajustes en orden a facilitar los procesos de adaptación del planeamiento, a la vez que aplica a los elementos sustantivos los objetivos de sostenibilidad, liberalizando con criterios simplificadores aquellas actividades de menor trascendencia territorial, con especial incentivación del desarrollo rural, la producción de energías limpias endógenas y el equilibrio sectorial, especialmente a través de la promoción industrial.

El Proyecto de Ley aborda también el marco en el que el turismo, una de las principales actividades económicas del Archipiélago, debe desarrollarse en los próximos años, garantizando la sostenibilidad de su ocupación territorial y la fortaleza de su competitividad, basada principalmente tanto en la calidad de la oferta alojativa y de ocio, como en el mantenimiento de las potencialidades de los recursos naturales de las islas y de su biodiversidad. En este contexto, se procede a definir el marco cuantitativo y cualitativo de la carga turística del Archipiélago para los próximos tres años, con gran focalización hacia la consecución de la renovación y mejora de las infraestructuras y establecimientos turísticos, mediante la acción concertada entre el sector privado y la Administración.

Los objetivos perseguidos se plasman en el Proyecto de Ley mediante determinadas modificaciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, así como de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Territorio de Canarias. El texto incorpora además otras regulaciones que no se insertan en los señalados textos legales.

2. El Proyecto de Ley que se dictamina se incardina en el ámbito de la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo reconocida en el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía. Como ha reiterado este Consejo en diversos Dictámenes emitidos en relación con estas materias (recientemente, Dictámenes 230 y 231/2008), el citado Texto Refundido *"es la norma que expresa normativamente las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, soporte físico de otros valores y materias a efectos competenciales, como son los medioambientales. Competencia formalmente declarada y reconocida por el Tribunal Constitucional como de carácter exclusivo y al amparo de la cual la Comunidad Autónoma puede clasificar y ordenar su suelo en la forma que estime más oportuna en razón de su realidad y de las necesidades presentes y futuras (Dictamen 230/2008)"*.

Por otra parte, ostenta también la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 30.12 de su Estatuto).

La segunda de las materias que aborda el Proyecto de Ley sometido a la consideración de este Consejo es la turística, a la que se dedica el Título II de la Ley (Turismo y Sostenibilidad Territorial). Materia, no obstante, que guarda conexión directa con la de urbanismo y ordenación territorial, como lo acredita el hecho de que el art. 57 LOTC encabeza el Capítulo Primero ("Ordenación del Suelo y del Territorio") del Título IV de la Ley, por lo que no es posible deslindar de forma precisa las materias y los títulos competenciales concurrentes.

Se trata, en cualquier caso, de materia en la que esta Comunidad tiene así mismo competencia exclusiva (cfr. art. 30.21 del Estatuto de Autonomía), por lo que ningún problema de coordinación de títulos y de definición de sus límites se plantea en relación con la competencia de ordenación del territorio y urbanismo, respecto a la de turismo, en la que la Comunidad posee también competencia exclusiva.

3. Tal y como se ha adelantado con ocasión del análisis de los títulos prevalentes concurrentes en la ordenación material que se proyecta, la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva en ambas materias (ordenación del territorio y urbanismo y turismo), sin que, por otro, de los límites que resultan de los títulos del Estado se desprenda transgresión a los mismos. La norma proyectada, por tanto, desde el punto de vista formal como material se mueve dentro de las determinaciones resultantes del parámetro constitucional estatutario de aplicación.

Dicho lo cual, hemos de precisar que la norma propuesta se incorpora al Ordenamiento autonómico mediante dos clases de propuestas: Por un lado, modificando expresamente normas legales sectoriales vigentes en las materias antes reseñadas; por otro, incorporando como ordenación sustantiva de la norma que se proyecta regulación material que concierne así mismo a las leyes vigentes antes señaladas, lo que plantea algunas cuestiones de técnica normativa, pero que, en cuanto afecta a la certeza y proliferación de las normas vigentes en unos sectores de actividad tan prolijos, pudiera complicar el conocimiento y aplicación del Derecho, lo que podría aconsejar en breve plazo la adopción de alguna medida ordenadora o refundidora en tal sentido.

4. Nos encontramos con un sector mixto de actividad (ordenación del territorio-urbanismo/turismo) en el que existen diversas normas primarias, generales y especiales, en las que viene a incidir el presente Proyecto de Ley: La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, cuyos arts. 57 a 64 se dedican a la "ordenación del suelo y del territorio"; el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (mediante el que, en su día, se ordenó la dispersión normativa existente en la materia); la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (que introdujo en la generalidad del régimen jurídico la especialidad normativa aplicable a determinadas islas del Archipiélago); la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (que a su vez modificaba las anteriores leyes). Ahora se pretende aprobar una ley mediante la que se modifican expresamente determinados artículos de las leyes anteriormente citadas, a excepción de la Ley 6/2002 [a la que no obstante se cita, mediante reenvío, art. 13.3 del Proyecto de Ley, o con efectos sustantivos art. 21.a) del Proyecto de Ley] y se introducen determinaciones como contenido material de la Ley que se aprueba, así mismo especiales, que afectan a las islas de Lanzarote,

Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, configurando un régimen especial o adicional concurrente con el de las otras islas, pero con diferente alcance, regulado por la Ley 6/2002.

Esta sucesión y proliferación normativa, a la que viene a unirse la Ley que resulte de este Proyecto de Ley, debería ser simplificada, aclarada y refundida a medio plazo de modo que en un mismo texto normativo se contuvieran todas las normas concernientes a la misma materia, simplificando el número de normas y la multiconcurrencia de disposiciones.

Por otra parte, las normas especiales a que se ha hecho referencia, tanto las vigentes como la que se proyecta, y que tienen por objeto unas y otras islas no llegan a constituir un régimen especial completo, sino que son determinaciones singulares que tienen una aplicación concreta a determinados aspectos del régimen jurídico del suelo y del territorio, por lo que deberían constituir más bien régimen adicional de la Ley general que, en su caso, se refunda y sistematice.

5. En esta tesitura, el título de la ley concierne *más al fin que se persigue con la aprobación de la misma* ("Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo") *que a su objeto*, que, en esencia, no es otro que la modificación directa y expresa de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias [se modifican expresamente sus arts. 24, 51.1.d), y 75]; el 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 (se modifican expresamente sus arts. 14.3, 16, 25, 26, 27, 42.2, 3 y 4, 55.b).5, 63, y 67); y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (se modifica expresamente la disposición transitoria tercera.1 y 4, se añade a tal disposición el apartado 6, y se modifica la directriz turística 31.4).

III

1. Se realizan, a continuación, algunas observaciones al articulado del Proyecto de Ley.

Art. 1.

Este precepto modifica el art. 16 TRLOTEN.

En primer término, como observación de carácter formal, debería completarse la denominación del texto legal que se pretende modificar, con indicación de su rango, fecha de aprobación y número (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias).

En cuanto a la propuesta para la elaboración de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo a que se refiere el apartado A).1, 2 y 3 del nuevo art. 16, debería concretarse la Consejería o Consejerías competentes por razón de la materia a las que se atribuye esta facultad.

Respecto a la denominación que se atribuye de "Directrices de Ordenación Sectorial" [referidas a uno o a varios ámbitos de la actividad social económica (...)] [art. 16.b) del Proyecto de Ley] debería reflejarse también la denominación en el apartado 3 del art. 15 TRLOTEN, al que se remite el citado art. 16.b) del Proyecto de Ley.

Art. 2.

Apartado 2. En su apartado 1 modifica el art. 14.3 TRLOTEN, suprimiendo la condición de instrumentos de ordenación a los Proyectos de Actuación Territorial y a las Calificaciones Territoriales. Como consecuencia de esta supresión, se modifica en su apartado 2 el art. 25 TRLOTEN, que regula el objeto de los Proyectos de Actuación Territorial, del que igualmente desaparece su calificación como instrumento de ordenación. La nueva regulación, sin embargo, plantea problemas acerca de la naturaleza jurídica de estos Proyectos.

Ante todo, debe señalarse que los supuestos de admisibilidad de la figura de los Proyectos de Actuación Territorial debería responder a alguna de las dos excepciones que permite el art. 13.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR). En este sentido, se corresponde con tal precepto el requisito del Proyecto de Ley sobre instalaciones o construcciones "que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico" (art. 21.1 TRLR); pero no se contempla en el mencionado precepto estatal que por su naturaleza "sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable" ni los relativos a la "trascendencia territorial" o por su "importancia supramunicipal, insular o autonómica" o su carácter de "actuaciones estratégicas" (a los que alude en la modificación el art. 26.1 TRLOTEN).

La aprobación del Proyecto, según establece el apartado 4 de este art. 25, legitima la implantación de los correspondientes usos y actividades y la ejecución de las obras, previsión excepcional que tendría cobertura en el art. 9.1 del propio TRLOTEN.

El art. 25.1 distingue dos tipos de Proyectos de Actuación Territorial para los que se utilizan determinados conceptos jurídicos indeterminados que precisan de mayor concreción, para evitar problemas de seguridad jurídica.

Apartado 3.2. En la regulación del procedimiento previsto en este precepto se ha omitido el trámite de comprobación de las razones de interés público o social que amparan el Proyecto de Actuación Territorial de pequeña dimensión o escasa trascendencia territorial, razones que deben estar presentes por exigirlo así no sólo el nuevo art. 25.1 TRLOTEN sino el art. 13.1 TRLS, de carácter básico.

Apartado 4. La Calificación Territorial, como antes se ha señalado, deja de considerarse instrumento de ordenación, al suprimirse del art. 14.3 TRLOTEN, pasando a configurarse como un acto administrativo que legitima un proyecto de construcción o uso objetivo del suelo. Por ello, si se pretende cambiar su naturaleza jurídica resulta procedente que se ubique adecuadamente.

Por lo que respecta al procedimiento, debe precisarse en qué casos resulta preceptivo el trámite de información pública, pues la regulación prevista genera inseguridad jurídica.

Art. 5.

Este artículo prevé la posibilidad de regularizar determinadas edificaciones e instalaciones ganaderas actualmente en explotación en los supuestos específicamente previstos.

Esta regulación plantea dos cuestiones.

La primera, el precepto no determina claramente el alcance de la competencia del Gobierno en lo que a esta legalización se refiere, y ello porque si bien en su apartado 1 señala que podrá acordar la legalización, sin embargo de su apartado 3 parece deducirse que su función es la de legitimar a la Administración competente para que otorgue la correspondiente autorización conforme con las condiciones establecidas en el acuerdo adoptado por el Gobierno.

La segunda, el precepto prevé una legalización partiendo de la ubicación territorial de la instalación ganadera, es decir, siempre que tales instalaciones se encuentren situadas en alguna de las categorías de suelo rústico expresamente señaladas. Con este requisito, resultará procedente el otorgamiento de la autorización y registro correspondiente que acredita la legalidad de la actividad.

Esta legalización se condiciona, no obstante, a la exigencia de que se cumplan los requisitos y condiciones sanitarias, ambientales, funcionales y estéticas establecidas por el acto del Gobierno que la autorice, pero no se contempla la verificación de que la actividad ganadera cuente con todas aquellas autorizaciones sectoriales que resulten preceptivas, cuya ausencia no puede ser subsanada por este acto del Gobierno ni suplida por una genérica referencia, como hace el precepto, al cumplimiento de la normativa sectorial aplicable.

Al margen de estas determinaciones, este art. 5 del Proyecto de Ley establece un procedimiento de legalización de edificaciones e instalaciones ganaderas ubicadas en suelo rústico, lo que nuevamente nos plantea el grado de cumplimiento de las garantías constitucionales para que pueda proceder la aplicación del principio *de igualdad en la ley*. Al respecto, nos remitimos a lo expresado por este Consejo, en su Dictamen 19/2005, de 17 de enero, emitido en relación con la Proposición de Ley de viviendas emplazadas en suelo rústico.

Art. 6.2.

El supuesto contemplado en la nueva letra e) del art. 67.5 TRLOTEN no se ajusta al art. 25 TRLOTEN.

Este último precepto exige Proyecto de Actuación Territorial que legitime las obras, construcciones, instalaciones de dotaciones incluidas las de equipamiento de actividades industriales, en tanto que la citada letra e) las exime de este Proyecto y las somete únicamente a calificación territorial siempre que estén previstas en el planeamiento. Si el criterio delimitador entre la exigencia de uno u otro instrumento es que se encuentren o no previstas en el planeamiento, o la trascendencia territorial o dimensión, debería realizarse la oportuna salvedad en el art. 25 TRLOTEN.

Art. 8.

Apartado 1. Se debería conciliar la regulación que incorpora el párrafo 2º (prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico para la efectiva implantación industrial respecto de los Planes Territoriales Especiales de singular interés industrial)

con lo establecido, con carácter general, por el actual art. 23.5 TRLOTEN (que dispone que las determinaciones con incidencia territorial de los Planes Territorial Especiales “tendrán el carácter de recomendaciones para los restantes instrumentos de planificación territorial y urbanístico”).

Apartado 2. Para mayor seguridad jurídica, debería añadirse el término *de uso industrial* después de la de “suelos urbanizables sectoriales”.

Debería incorporarse la frase *por causa imputable a su titular* después de “no se haya producido su ordenación pormenorizada”, en garantía de los afectados por la desclasificación.

Procedería, también, en su caso, sustituir los términos “clasificación” por *categorización*, y “desclasificación” por *descategorización*.

Art. 9.2.

Se contempla en este apartado que la Consejería competente pueda proceder de oficio o a instancia de los sujetos que se señalan directamente a la tramitación y aprobación del Plan General de Ordenación, en lo que concierne a algunos aspectos relativos a su contenido, si transcurren los plazos de adaptación y previo requerimiento a la Administración local correspondiente. En dicho acto de requerimiento, se deberían expresar las razones determinantes de la intervención y conceder, además, un plazo complementario para que la Administración local pueda atender el requerimiento.

Art. 11.3

Este precepto que pretende modificar los apartados 3 y 4 del art. 42 TRLOTEN, no se debería remitir a regulación reglamentaria -deslegalizándola- la materia relativa al silencio administrativo.

Art. 14.

Apartado 4. Este artículo requiere mayor claridad en su redacción en lo que se refiere al derecho a la obtención de autorizaciones previas para nuevas plazas alojativas, pues en el apartado 4 se indica en cambio que el plazo de caducidad del citado derecho es de tres años, contados desde la comprobación por la Administración de la ejecución del proyecto, y conforme con el apartado 5 el otorgamiento de la licencia de apertura y funcionamiento de las nuevas plazas alojativas adicionales implicará la suspensión automática de los títulos de

funcionamiento y apertura de las plazas alojativas existentes a rehabilitar hasta que se ejecuten íntegramente las obras de mejora y rehabilitación de los establecimientos alojativos.

El precepto requiere mayor precisión acerca de las condiciones de otorgamiento del derecho a obtener la autorización para las nuevas plazas alojativas, aclarando debidamente si requiere la completa ejecución de las obras de rehabilitación.

Apartado 2. La terminología referente al tipo de obras (“obra gruesa”) debe adecuarse a la empleada por la legislación básica de ordenación de la edificación (art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación).

Art. 17.1.

Después del término “desclasificación” ha de introducirse la expresión *a rústico*.

Además, resultaría procedente, en orden al principio de seguridad jurídica, establecer las cautelas adecuadas ante eventuales reclasificaciones de lo previamente desclasificado, de tal manera que el particular que optó por ellas renuncie a hacer suyos en el futuro los derechos edificatorios emergentes, que corresponderían a la Administración que indemnizó.

Art. 19.

Se realiza la misma observación que la formulada en relación con el art. 9.2. del Proyecto de Ley. La subrogación requiere, en todo caso, un acto de requerimiento previo, suficientemente motivado que exprese las razones determinantes de tal subrogación; y debe conceder también un plazo complementario para atender al requerimiento.

2. Cabe formular otras observaciones concretas respecto a determinadas disposiciones del Proyecto de Ley.

Disposiciones adicionales.

Solamente la disposición adicional tercera define previamente su contenido - “Informes en materia urbanística y ordenación territorial”-. No así las restantes disposiciones adicionales -primera, segunda y cuarta-. Por buena técnica legislativa todas las normas deberían guardar simétrica composición formal.

Disposición transitoria.

Respecto a la disposición transitoria única, el plazo máximo de un año que se fija debería contarse desde la entrada en vigor de la Ley (art. 2.1 del Código Civil) que el

Proyecto de Ley establece en el día siguiente de la publicación, y no desde su publicación (acto constitutivo sobre la constancia de la promulgación, existencia y contenido de la Ley). La misma observación debe formularse al art. 16.1 del Proyecto de Ley, en concordancia con lo adecuadamente previsto en otras disposiciones del Proyecto de Ley (art. 17.1 del Proyecto de Ley).

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que se ha sometido a la consideración de este Consejo, se estima conforme a Derecho.

2. Al texto articulado del Proyecto de Ley se formulan, no obstante, determinadas observaciones contenidas en el Fundamento III del presente Dictamen.