



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 3 0 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 21 de abril de 2016.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley para la modificación de los artículos 4 y 8 de 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 (EXP. 94/2016 PPL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### 1. Solicitud del dictamen.

La Presidencia del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 11 de marzo de 2016 (registrado de entrada el 16 de marzo de 2016), solicita de este Consejo, por el procedimiento ordinario, dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), en relación con la Proposición de Ley (PPL), presentada por el Cabildo Insular de La Palma, para la modificación de los arts. 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Ordenación territorial de la actividad turísticas en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (LMOTAT).

#### 2. Preceptividad de la consulta.

La competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitir el dictamen, así como su preceptivo carácter resultan, respectivamente, del art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, EAC, en adelante) y de los

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

ya citados arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la citada Ley 5/2002, en relación con el art. 138 RPC.

### **3. Tramitación de la Proposición de Ley.**

El art. 12.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno canario, a los diputados autonómicos o a un Cabildo Insular.

Por su parte, la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, dispone en su art. 18 que la iniciativa legislativa de los Cabildos Insulares se ejercerá en cualquier materia sobre la que pueda pronunciarse legislativamente la Comunidad Autónoma de Canarias, con excepción de las de naturaleza presupuestaria, estableciendo el art. 19, en cuanto al procedimiento, que la iniciativa legislativa de los Cabildos Insulares se ejerce, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento de Canarias, mediante la presentación ante la Mesa del Parlamento de proposiciones de ley articuladas aprobadas con la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación. A lo que se ha dado cumplimiento. Asimismo, se ha atendido a la exigencia de que al escrito de presentación de la proposición de ley se acompañen, además del texto articulado de la norma y una exposición de motivos, los antecedentes que se consideren necesarios para pronunciarse sobre el mismo y de certificación expedida por el Secretario de la corporación, acreditativa del cumplimiento de aquellos requisitos exigidos en el citado art. 19. A tal efecto, en el expediente consta certificación de 1 de octubre de 2015, del Secretario General del Pleno del Cabildo Insular de La Palma.

El Gobierno de Canarias, con fecha 28 de octubre de 2015, de conformidad con lo establecido en el art. 135.2 RPC, manifiesta su criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley y a su tramitación parlamentaria.

La citada Proposición fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2016.

## **II**

### **1. Estructura y contenido de la Proposición de Ley.**

#### **1.1. Exposición de motivos.**

Consta la Proposición de Ley, en primer lugar, de una exposición de motivos, en la que se justifica la norma propuesta, dentro del contexto normativo en el que se inserta la misma. Ha de señalarse que la exposición de motivos de la Proposición de

Ley, que explica las razones para modificar parcialmente tres artículos de la citada Ley 6/2002, es más larga que la de la ley que se modifica. A este respecto, la directriz decimonovena.<sup>3</sup> incluida en el Anexo del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, señala que “la exposición de motivos declarará breve y concisamente sus objetivos”. Es cierto que este decreto se aplica en principio solo a las iniciativas normativas del Gobierno; no obstante, el legislador hará bien en considerar que también en este caso se trata de una iniciativa de origen institucional, y que constituye un objetivo razonablemente planteable el de alcanzar el mayor grado de armonización posible en el formato y estructura de las normas. En base a tal consideración, en otros apartados de este Dictamen se citarán algunas de estas directrices.

#### **1.2. Articulado.**

La parte dispositiva de la Proposición de Ley se conforma por 3 artículos con el siguiente contenido:

En el artículo primero se modifica el art. 4.b).1 LMOTAT, viniendo a establecer que las zonas aptas para el desarrollo turístico convencional en núcleos en las que el planeamiento insular, alternativamente al general municipal, delimite los perímetros de suelo correspondientes a las actuaciones turísticas, o bien sea el planeamiento general el que delimite los perímetros de suelo clasificado como urbano, urbanizable sectorizado o urbanizable no sectorizado; pudiéndose producir directamente, tanto por el planeamiento insular como por el planeamiento urbanístico, la ordenación pormenorizada que legitime la actividad de ejecución de usos turísticos, previa comprobación de su adecuación a los intereses de carácter supramunicipal. A tales efectos, se requerirá el informe favorable del Cabildo Insular correspondiente o bien la previa declaración expresa y justificada por el mismo. El precepto deja a salvo la posibilidad ya prevista en la redacción originaria del precepto de que esta ordenación pormenorizada se lleve a cabo por el planeamiento general, asimismo previa comprobación de su adecuación a los intereses de carácter supramunicipal, a cuyo fin se requerirá el informe favorable del Cabildo insular correspondiente.

Por su parte, el artículo segundo modifica el art. 4 LMOTAT, incorporando tres nuevos apartados e), f) y g).

En primer lugar, también se contempla aquí la posibilidad de que el planeamiento insular incorpore la ordenación pormenorizada de la determinación e implantación de los sistemas generales y equipamientos estructurantes, de trascendencia insular o supralocal, y las actividades económicas relevantes, vinculados al ocio y al turismo, con su necesaria programación temporal, y la definición de la Administración responsable de su gestión y ejecución, una vez obtenido el preceptivo informe del Ayuntamiento [nuevo apartado e].

A su vez, la inclusión en el planeamiento insular de esta ordenación, tiene dos consecuencias:

- Esta ordenación pormenorizada incluida en el plan legitima directamente la actividad de ejecución, previa aprobación del correspondiente proyecto técnico.

- Se prevé el desplazamiento de las previsiones contenidas en el planeamiento general municipal relativas a la implantación de los sistemas generales y actividades económicas en el caso de que resulten incompatibles con la clasificación básica insular.

En segundo lugar, el nuevo apartado f) habilita al planeamiento insular para la ordenación de los suelos urbanizables de uso turístico de trascendencia insular o supralocal, previa obtención del preceptivo informe del respectivo Ayuntamiento.

Por último, el nuevo apartado f) establece la inaplicación del epígrafe 2) del subapartado B) del apartado 2 del art. 32 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, referido al aprovechamiento urbanístico máximo (TRLOTEN).

Finalmente, el artículo tercero modifica el art. 8.4.f).3) LMOTAT, donde se modifica el estándar de densidad del suelo rústico, eliminando la fórmula prevista en el vigente artículo

La Proposición de Ley no contiene parte final.

## **2. Marco competencial.**

En cuanto al marco competencial, la Proposición 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 EAC.

Por otra parte, aborda también la Proposición de Ley sometida a la consideración de este Consejo la materia turística, que, no obstante, guarda conexión directa con

las de urbanismo y ordenación territorial, por lo que no es posible deslindar de forma precisa las materias y los títulos competenciales concurrentes. Se trata, en cualquier caso, de materias en la que esta Comunidad tiene asimismo competencia exclusiva (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.

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, ya desde el punto de vista formal como material, se mueve dentro de las determinaciones resultantes del parámetro constitucional y estatutario de aplicación.

3. Objeto, justificación y marco normativo en el que se inserta la Proposición de Ley.

El objeto de la presente Proposición de Ley es la modificación de los arts. 4 y 8 LMOTAT, con el contenido anteriormente referido, debiendo destacarse que la ley que ahora se modifica no fue sometida en su momento al preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

La Disposición Adicional primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, instauró un régimen especial para las llamadas islas occidentales, régimen jurídico de carácter especial respecto del previsto con carácter general para la ordenación territorial y urbanística de Canarias. Para configurar este régimen especial, la Ley 6/2002 estableció una serie de excepciones respecto al Derecho común autonómico en la materia, definiendo contenidos legales que definen un modelo propio, específico y singular, al que vino a responder la ley que ahora pretende modificarse.

### III

#### Observaciones a la Proposición de Ley.

La regulación propuesta no merece reparos desde el momento en que siendo la competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de carácter exclusivo y ante la inexistencia de norma estatal básica que regule alguna materia que incida sobre la regulación proyectada, el legislador autonómico se encuentra habilitado para ordenar el contenido de los planes. En este sentido, las

competencias estatales en materia de suelo, plasmadas actualmente en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no alcanzan directamente al régimen del planeamiento.

No obstante, procede formular a la Proposición de Ley las siguientes observaciones al articulado que se indica.

#### **Artículo primero.**

El artículo primero de la PPL modifica el art. 4.b).1 LMOTAT. Este artículo establece como contenido necesario de los planes insulares de ordenación la inclusión de una serie de normas de aplicación directa en materia turística, lo que significa que para producir sus efectos hacia fuera del sistema de planeamiento no requerirán la mediación de instrumentos de desarrollo.

El plan insular identificará y delimitará determinados terrenos como zonas aptas para el uso turístico. Este apartado del artículo 4 se refiere a las zonas donde se desarrollará actividad turística convencional en núcleos, fuera pues del suelo rústico; y para tales áreas, y en esto no hay modificación, regula dos cuestiones referidas a cada una de ellas: por un lado, la delimitación en su interior de perímetros y, por el otro, la ordenación pormenorizada que directamente legitimará la ejecución.

En cuanto a la delimitación de perímetros dentro de cada área, la modificación que introduce la Proposición de Ley es la siguiente: hasta ahora el planeamiento general municipal era el encargado de definir los perímetros, en base a criterios de clasificación y categorización (perímetros de suelo urbano, perímetros de suelo urbanizable sectorizado y perímetros de suelo no sectorizado); la modificación que se pretende ofrece dos alternativas: delimita los perímetros el planeamiento insular «o bien» lo hace en su defecto el general municipal. Pudiera interpretarse que lo que pretende este artículo primero de la PPL sea establecer una alternativa («o bien») en la delimitación de estos perímetros, de tal forma que cuando el planeamiento insular no asume la fijación de los perímetros lo pueda o deba hacer el planeamiento general municipal, como señala el vigente texto que se pretende modificar. El problema interpretativo surge cuando se constata que la modificación propuesta establece criterios diferentes para la delimitación de perímetros: el insular la efectuará por «actuaciones turísticas» (término no bien definido hasta ahora, como enseguida se verá), mientras el general municipal lo seguirá haciendo por criterios de clasificación y categorización como en el texto vigente. Tal duplicidad de criterios puede plantear serios problemas de aplicación, y desde luego nos lleva a interpretar

que no se plantea propiamente una alternativa. Más bien parecería, salvo por la expresión «o bien», que la intervención delimitadora municipal no sería alternativa, sino complementaria de la insular. Esta interpretación se refuerza si se tiene en cuenta que la clasificación y categorización ha de determinarse siempre, hubiere delimitado o no el planeamiento insular perímetros para situar aquellas «actuaciones turísticas», pues todos y cada uno de los puntos del territorio habrán de tener siempre una clase y una categoría determinadas. No parece, pues, que haya una alterativa a la opción del planeamiento insular, sino más bien un complemento necesario ya fijado por la legislación común, y por eso mismo impropio de la legislación especial. En fin, la redacción que ofrece la Proposición de Ley es confusa y contradictoria, y debe aclararse a partir de lo que se pretende conseguir con la modificación.

Cuando el planeamiento insular opta por delimitar perímetros dentro de cada área lo hace para integrar en su ámbito «actuaciones turísticas». El término «actuaciones turísticas» no aparece definido en la legislación vigente, por lo que podría generarse cierta confusión en su aplicación, al no resultar definido su alcance y contenido. El art. 7 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación (TRLR), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, define las actuaciones de transformación urbanística y las actuaciones edificatorias. Si se interpreta la expresión «actuaciones turísticas» a la luz de estos conceptos de la legislación básica, cuando se trate de ejercer e implantar usos turísticos, podría aclararse el significado de la misma; en cualquier caso, el propuesto artículo primero de la PPL deberá precisar su alcance y contenido.

En el párrafo que sigue sí se plantea con claridad la alternativa, de tal manera que tanto el planeamiento insular como el general municipal podrán establecer la ordenación pormenorizada de los suelos en estas zonas aptas para el desarrollo turístico convencional en núcleos. De entrada pudiera parecer que el juego del principio de jerarquía bastará para asegurar que el planeamiento urbanístico solo ordenaría por defecto, cuando el insular no lo hubiese asumido; sin embargo, tal suposición no parece tan segura. Efectivamente, el principio de jerarquía opera sobre determinaciones (art. 9.2 TRLOTEN), y solo indirectamente en las relaciones entre instrumentos de ordenación. El plan general municipal resulta jerárquicamente dependiente del plan insular principalmente porque las determinaciones típicas de este (dirigidas a la protección de los recursos naturales y a la ordenación territorial) se imponen sobre las determinaciones urbanísticas, que son el contenido típico de los

planes generales municipales. No está tan claro que las determinaciones urbanísticas de los planes insulares, asumidas al margen de su contenido típico y a partir una ley especial, ostenten mayor jerarquía que las competencias urbanísticas municipales, que además son el contenido típico de los planes generales municipales. Aplicada esta argumentación al párrafo de la PPL que se comenta, resultaría que ante un conflicto entre ambos planes la cuestión se resolvería por la aplicación del principio *lex posterior derogat anterior*. Y no parece deducirse del contexto e intenciones de la reforma que esto sea lo que se persigue. En consecuencia, debe aclararse suficientemente en el texto que en este caso el contenido urbanístico del planeamiento insular será siempre jerárquicamente prevalente. Ello no significa que se cierre el paso a la ordenación por los Municipios, por defecto, pues no se trata de una fórmula irreversible. Al artículo habrá de darle una nueva redacción que supere sin lugar a dudas las insuficiencias y contradicciones observadas.

#### **Artículo segundo.**

En este artículo se propone añadir tras nuevos apartados al art. 4 LMOTAT [letras e), f) y g)].

En el primero de estos apartados se impone como contenido necesario del planeamiento insular la determinación (caracterización y definición concreta e individualizada) y la implantación (localización espacial) de los sistemas generales y equipamientos estructurantes de trascendencia insular o supralocal, así como de las actividades económicas relevantes, todos ellos vinculados a los usos de ocio y turístico. Tal propuesta normativa, sin embargo, resulta redundante respecto de la regulación establecida por la legislación común vigente [art. 19.1.A.e) TRLOTEN], y por eso mismo innecesaria en la legislación especial.

Por lo demás, según el propuesto apartado e) el planeamiento insular también podrá incorporar, aparte de su obligatoria determinación e implantación, la ordenación pormenorizada de tales sistemas generales, equipamientos y actividades, previo informe del respectivo Ayuntamiento. Tal inclusión de la ordenación pormenorizada por el plan insular, y la posterior aprobación del correspondiente proyecto técnico, legitiman su ejecución. Estas mismas cuestiones vienen reguladas por el apartado 2 de la disposición adicional primera LMOTAT, que no se modifica; pero con un contenido diferente y contradictorio con el nuevo apartado introducido por la Proposición de Ley. Por ello, procede la derogación expresa de ese número 2 de la disposición adicional primera por parte de la Proposición de Ley.



También ha de observarse que el párrafo de este apartado que comienza por «En el caso que la implantación (...)» y termina por «uso prevalente de los mismos», coincide con el número 4 del art. 19 TRLOTRN. La única diferencia con el régimen común consiste en que la Proposición de Ley introduce para el régimen especial de estas tres islas el calificativo de «turístico» de tales sistemas, equipamientos y actividades, algo que ya podrá acordar incluir cualquier plan insular de alguna de las cuatro islas de régimen común.

Además, debe señalarse que en el texto propuesto no se indica a qué Administración corresponde la competencia para aprobar el susodicho proyecto técnico, ni tampoco si sustituye o no a la en principio preceptiva licencia municipal de obras. Tal omisión debe ser reparada.

Por lo demás, del texto que comentamos parece deducirse con suficiente claridad que la ordenación de tales sistemas, equipamientos y actividades proviene en su totalidad (tanto la estructural como la pormenorizada) de un plan (insular o municipal) y no del proyecto técnico que se menciona en este apartado, que tendrá el carácter de mero proyecto de urbanización o de edificación. Esta interpretación, por otro lado que se desprende de la literalidad de este apartado, resulta pertinente para descartar que nos encontremos ante una manifestación más del urbanismo de proyecto o programa frente al de plan. Este Consejo ya ha advertido en varios de sus dictámenes del riesgo de esta desviación de nuestro sistema de planeamiento. Así, en el DCC 466/2012, FJ V (art. 7) se indicaba: «(...) los PMMIC parecen ser figuras mixtas, situadas entre la de instrumento de ordenación y la de plan sectorial, expresivos de un intento de ir sustituyendo el urbanismo de plan por el de proyecto». Y en el DCC 82/2014, FJ III (observaciones al art. 1 PL) se reitera este juicio acerca de la evolución del sistema de planeamiento en Canarias: «Los cambios propuestos consisten, en primer lugar, en suprimir el principio de la planificación previa (9.1 TRLOTEN) como requisito indispensable de toda intervención en el territorio. En correspondencia con esta exclusión, se deroga expresamente la directriz general 86.1 (disposición derogatoria única.3 PL). El abandono del principio de preceptiva planificación previa parece apuntar a un cambio de modelo, que daría entrada al urbanismo de proyecto en perjuicio del urbanismo de plan». Del texto de la Proposición de Ley que dictaminamos parece desprenderse con claridad que el mencionado «proyecto técnico» no participa en la ordenación estructural o pormenorizada, que corresponde en exclusiva al plan insular o al municipal, sino que

constituye un mero acto de aplicación de tal ordenación. Con esta interpretación, el apartado que se comenta no merece reproche por este motivo.

Finalmente, el propuesto apartado e) diseña un concepto de equipamiento complementario diferente del de régimen común [art. 2.b) de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias (LRMTC)], al incluir también «las instalaciones turísticas alojativas vinculadas» al equipamiento, lo que se justifica en el carácter especial de este régimen legal. No obstante, resulta impropio incluir en la parte dispositiva de la Proposición de Ley la expresión «por las específicas características del modelo (...) y La Palma», que explica el sentido de la inclusión, pero nada dispone, por lo que resulta encuadrable si acaso en la exposición de motivos de la Proposición de Ley.

En el segundo apartado que se propone introducir [letra f)], se considera la posibilidad de que la ordenación urbanística de los suelos urbanizables «de trascendencia insular o supralocal» pueda efectuarse por el planeamiento insular, en perjuicio del municipal. Este desplazamiento competencial resulta relevante, pues en el Derecho territorial canario común la competencia urbanística corresponde casi en exclusiva a los Ayuntamientos, y en el contenido típico de los planes insulares de ordenación no se incluyen determinaciones de carácter urbanístico.

No obstante, tanto en este apartado f) como en el anterior apartado e), al considerar este último la posible ordenación pormenorizada de los sistemas generales y equipamientos estructurantes de trascendencia insular o supralocal, no resulta afectada la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues, por una parte, para el supuesto en que la ordenación la lleve a cabo el planeamiento insular, se prevé el preceptivo informe de la Corporación municipal afectada y, por otra, no se impide que esta ordenación la desarrolle el planeamiento general municipal, pues de no asumir el planeamiento insular esta facultad corresponde por defecto al municipal, sin que por otro lado se produzca una congelación de rango por resultar en cualquier momento reversible.

Ahora bien, ello no es óbice para resaltar que la modificación que ambos apartados e) y f) plantean sí afecta a los principios de competencia y de tipicidad del sistema de planeamiento, pues la ley delimita «para los distintos instrumentos su extensión y contenido al concreto objeto determinado por este texto refundido» (ambos principios recogidos en el art. 9.2 TRLOTEN). Así, en relación con los planes insulares, su contenido viene establecido en el art. 17.a) del mismo texto legal, en virtud del cual este plan debe establecer la ordenación de los recursos naturales y la

ordenación estructural del territorio, desarrollado en lo que ahora interesa en los arts. 18.4 y 19.1, ninguno de los cuales atribuye a este instrumento la ordenación pormenorizada del territorio. Es al planeamiento general municipal a quien corresponde, de conformidad con el art. 32 TRLOTEN, esta ordenación pormenorizada. Así todo, la única justificación de tal desplazamiento competencial cabe encontrarla en el carácter especial de esta legislación para El Hierro, La Gomera y La Palma, que se plantea precisamente como una excepción al régimen común de la legislación canaria de ordenación del territorio y el urbanismo.

En cuanto al apartado g) que se pretende introducir, procede reiterar la observación más arriba formulada, al considerar impropio de la parte dispositiva de la Proposición de Ley la incorporación de textos de carácter meramente explicativos o justificativos, por lo que procede eliminar o transferir a la exposición de motivos la expresión «En función de las especificidades del modelo (...) un subsistema de ámbito insular».

#### **Artículo tercero.**

Este artículo modifica el apartado 3 del art. 8.4 de la Ley 6/2002, que pasa a tener el siguiente contenido:

«3) En las restantes categorías de suelo rústico, la unidad apta para la edificación deberá tener una superficie no inferior a la establecida por la planificación insular turística y por la urbanística que la desarrolle, con un estándar de densidad mínimo de 250 m<sup>2</sup> de suelo por plaza alojativa turística, con un mínimo de 10.000 m<sup>2</sup> de superficie de parcela, admitiéndose 10 plazas alojativas en parcelas cuya superficie se encuentre entre 5.000 m<sup>2</sup> y 10.000 m<sup>2</sup>. En este último caso, la finca de ubicación no podrá ser resultado de una parcelación de otra de cabida superior, y en este caso, la inscripción registral de esta parcelación deberá tener una anterioridad mínima de seis meses a la entrada en vigor de la presente ley. La ocupación máxima edificatoria no podrá superar el 15% del total de la superficie de la unidad apta para la edificación».

La regulación proyectada se traduce en una mayor capacidad alojativa en la unidad apta para la edificación de los establecimientos turísticos. Si bien corresponde al legislador autonómico la regulación de esta capacidad alojativa, se plantea sin embargo su concordancia con los criterios básicos de ordenación territorial contemplados en el art. 2 LMOTAT que se pretende modificar, singularmente los previstos en sus letras a) y e), que imponen, respectivamente, la consecución de un modelo territorial basado en el uso racional y duradero de los recursos naturales, así como la adecuada estructuración y vertebración de la

diversidad territorial insular, evitando el dominio del territorio por las infraestructuras. Máxime si a ello se une que, de conformidad con el nuevo apartado g) del art. 4, no resultan de aplicación los aprovechamientos urbanísticos máximos previstos en el art. 32.B).2) TRLOTEN. A este respecto, la exposición de motivos se limita a señalar únicamente que con esta modificación se sigue garantizando el carácter aislado de los establecimientos alojativos exigido por el art. 5.1.f) de la LMOTAT, pero no contiene consideración alguna en orden a la preservación de los criterios del art. 2 LMOTAT. En este sentido, las modificaciones que se formulen para una determinada norma no pueden conculcar sus principios y criterios básicos, sino que han de plantearse en todo caso conforme a los objetivos marcados por la propia ley.

Por lo demás, el término de «estándar de densidad mínimo de parcela» que incorpora la nueva redacción propuesta, debería ser sustituido por el de «estándar de densidad turística de parcela» [definido en el art. 2.d) LRMTTC], pues no se justifica aquí la excepción al régimen común.

#### **Sobre la no inclusión en la Proposición de Ley de parte final.**

La Proposición de Ley no incorpora disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias ni finales. En principio, el Cabildo Insular proponente no está obligado a ello en base al más arriba citado Decreto 15/2016, pues como señalamos más arriba el mismo resulta obligatorio solo para las iniciativas normativas del Gobierno. No obstante, como también allí señalamos, el cumplimiento del principio de seguridad jurídica (9.3 CE) y el derivado objetivo de calidad de las normas aconsejan asegurar cierto nivel de homogeneidad en su formato y estructura, más en este caso al tratarse de un supuesto de iniciativa normativa institucional. Por todo ello, resultarían de aplicación las directrices vigésimo tercera a la vigésimo séptima incluidas en el Anexo del precitado Decreto (sobre la «parte final» de la ley y las disposiciones que contendría).

A partir de este planteamiento, el legislador podrá analizar si previsiblemente existen contenidos a incluir en tales disposiciones. Pues bien, sin entrar en consideraciones de oportunidad, que le están vedadas a la función consultiva, en atención a la garantía del principio de seguridad jurídica constitucionalmente exigible (art. 9.3 CE).

En primer lugar, para no tener que acudir a la aplicación por defecto del art. 2.1 del Código Civil, habrá de incorporarse una disposición final sobre la entrada en vigor de la modificación normativa. En segundo lugar también resulta pertinente

considerar la inclusión en la correspondiente disposición transitoria el ritmo temporal de aplicación de las modificaciones objeto de esta Proposición de Ley sobre los planes insulares de ordenación y sobre los planes territoriales especiales de ordenación de la actividad turística de cada isla, así como sobre los expedientes administrativos en tramitación que pudieran resultar afectados.

## CONCLUSIÓN

La Proposición de Ley del Cabildo Insular de La Palma para la modificación de los arts. 4 y 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III de este Dictamen.