



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 2 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 12 de mayo de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística (EXP. 25/2004 PD)\**.

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

### I

1. Se da cumplimiento a la solicitud efectuada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), de emisión de Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se aprueba el Reglamento de gestión de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística (PR), que figura incorporado como anexo al mismo, y que fue tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 3 de febrero de 2004, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

2. El objeto del dictamen, recabado sobre el PD, cuyo contenido se circunscribe a la aprobación del reseñado Reglamento, lo constituye, en primer lugar el propio PD, y esencialmente, en segundo término, la proyectada norma reglamentaria, que pretende ser desarrollo parcial del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTENC).

Concretamente, el desarrollo pretendido abarca los siguientes contenidos del texto legal de cobertura: del Título II, los capítulos IV (Intervención pública en el

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

marcado inmobiliario) y V (Parcelaciones y reparcelaciones); el Título III (Ejecución del planeamiento de ordenación urbanística); el Título IV (La expropiación forzosa); el Título V (Intervención administrativa en la edificación y usos del suelo); y del Título VII, el capítulo IV (Convenios).

3. Mediante el PR se da cumplimiento a lo previsto en la disposición final primera del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el TRLOTENC, modificada por la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, que confiere al Gobierno doble mandato, para regular las materias contenidas en dicho Texto Refundido para las que se prevea su desarrollo reglamentario y para dictar las normas reglamentarias necesarias en materia de planeamiento, gestión y disciplina.

Al mismo tiempo se atiende por el Gobierno la determinación contenida en la disposición adicional decimotercera de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, que previene que como medida complementaria del desarrollo del Plan de Vivienda, el Gobierno impulsará el desarrollo de los arts. 100 y siguientes (sistemas de ejecución privada) y 148 y siguientes (ejecución de la edificación por sustitución del propietario) del TRLOTENC.

4. El PR se estructura en diez títulos, que regulan las siguientes materias: el Título I, la gestión y ejecución de la ordenación urbanística, dividido en tres capítulos; el título II, las actuaciones de gestión urbanística, con división en dos capítulos; el título III los sistemas de ejecución, dividido en seis capítulos; el Título IV la ejecución de sistemas generales y locales, con tres capítulos; el Título V la ejecución en áreas de gestión integrada, con tres capítulos; el Título VI la ejecución directa de actuaciones urbanísticas, dividido en tres capítulos; el Título VII la expropiación forzosa; el Título VIII la ejecución de la edificación e intervención administrativa, con división en cuatro capítulos; el Título IX que trata sobre el patrimonio público del suelo; y el Título X los convenios urbanísticos de colaboración y cooperación. Contiene además dos disposiciones adicionales y siete transitorias.

5. El PR tiene carácter ejecutivo, estando plenamente acomodado al modelo perfilado por la jurisprudencia y la doctrina (STC. 18, de 4/5/1982 y SSTS de 22/1-2000, 16/3/2001 y 24/7/2003, entre otras), como normas que aparecen directa y concretamente ligadas a una Ley, a un art. o arts. de una Ley o a un conjunto de

leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento.

Desde dicha perspectiva, el dictamen a emitir es preceptivo conforme a lo prevenido en el art. 11.1.B.b) de la LCCC, que señala que el Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas.

## II

### Sobre el cumplimiento de los trámites de elaboración del PD, de audiencia e información pública.

1. La normativa proyectada distingue correctamente entre el PD como acto de aprobación del Reglamento, a través del que se inserta éste en el Ordenamiento jurídico canario, y el PR que incorpora como anejo al mismo.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han emitido los preceptivos Informes: de acierto y oportunidad (art. 44 de la Ley 1/1983); Memoria económica e Informe de la Oficina Presupuestaria (art. 2.2.F del Decreto 153/1985); Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 26.4.a del Decreto 8/2003); Informe de la Inspección General de Servicios (art. 34. 2 d) del Decreto 116/2001); Informe de Legalidad de la Secretaría General Técnica y, finalmente, consta el Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992).

2. Se ha dado cumplimiento igualmente al trámite de audiencia a las entidades que pudieran resultar afectadas por la aprobación de la norma, en los términos explicitados en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

Obran en el expediente recibido en el Consejo las alegaciones presentadas como resultado de este trámite, de la Confederación Canaria de Empresarios y de la Asociación de Empresarios de la Construcción de la Provincia de Las Palmas, dentro del plazo conferido; y fuera de término las recibidas del Iltre. Colegio Notarial de Las Islas Canarias y la Federación Canaria de Municipios.

En el referido informe de la Secretaría General se señala que al ser la gestión y ejecución del planeamiento desarrollada en última instancia por la Administración

Local, se ha dado audiencia a la Federación Canaria de Municipios y a los Cabildos Insulares, así como a las asociaciones empresariales cuya actividad está directamente relacionada con la actividad urbanística, además de a los distintos colegios profesionales con competencia sobre la materia, indicándose que al efecto se han seguido las determinaciones de los arts. 43 y siguientes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Las Islas Canarias, así como el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (precepto éste último de aplicación supletoria en Canarias, a falta de norma autonómica reguladora de la exigencia prevista en el art. 105 a) de la Constitución).

Mediante certificación de la Jefe de Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica se acredita la remisión a todos los Cabildos Insulares, así como a la Federación Canaria de Municipios del Proyecto de Decreto, en cumplimiento de lo previsto en el expresado art. 24.1.c) de la Ley 50/1997, con indicación de que el plazo del trámite de audiencia finalizó el día 13 de febrero de 2003. No consta en el expediente que se hayan formulado alegaciones por ninguno de los Cabildos Insulares.

En relación con este trámite se considera pertinente la observación que se efectúa en el informe del Director General de Planificación y Presupuesto, con base en las razones de la repercusión económica que aduce, que podría incidir directamente en los ingresos y gastos de la administración actuante que ejercite la competencia legalmente atribuida, y "que afectan tanto al área de los recursos humanos y gastos de funcionamiento por la posible organización administrativa que precise, como al gasto derivado, entre otros, de los procedimientos expropiatorios, o de las indemnizaciones resultantes (...)", según expresa.

Observación que hay que conectar con las indicaciones que la Memoria económica relativa al PR señala:

- a) En cuanto al impacto económico externo, dado que la función de gestión y ejecución urbanística "está asignada, prioritariamente, a los particulares y se ejercita, básicamente, en sede municipal" (...) "es imposible cuantificar el impacto económico externo".
- b) Sobre el impacto económico interno: "No se aprecia (...) Se trata de una actividad que se desarrollará en el ámbito municipal".

Bajo estas premisas resulta necesario atender la llamada que el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto incorpora, en orden a que se considere que este desarrollo normativo exige que se realice de conformidad con el principio de lealtad institucional, en los términos que el art. 10 de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias determina, al conferir mandato expreso al Gobierno de Canarias para evaluar el impacto que pueda suponer la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma de Canarias en las haciendas locales canarias, y que ha de tenerse en cuenta a efectos de su corrección.

3. Se advierte, por otro lado, el deber de cumplimiento de lo ordenado por el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), modificado por la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, al disponer: "Cuando un anteproyecto de Ley o proyecto de Decreto se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos Insulares se requerirá por el Gobierno la audiencia de los mismos por un plazo de quince días, previamente a su aprobación".

La disposición adicional primera de la LRJAPC, en su redacción inicial, incluyó -entre las competencias administrativas que por dicha Ley quedaron transferidas a los Cabildos Insulares- la correspondiente a la subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico y sobre el otorgamiento de licencias de obras en caso de denuncia de la mora. El traspaso de esta competencia se materializó mediante el Decreto 153/1994, de 21 de julio. Y tras la modificación parcial introducida por la Ley 8/2001, el apartado 10 de la misma disposición adicional reconduce la transferencia en esta materia a la subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico, de conformidad a lo establecido en la legislación sectorial vigente, a favor de las islas, en su ámbito territorial respectivo.

El TRLOTENC, en sus arts. 45.3 y 169.4 prevé el mecanismo de subrogación para la revisión y modificación de los instrumentos de ordenación y para la declaración de caducidad de las licencias urbanísticas, respectivamente.

El art. 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones, modificado (como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del apartado 1 de este precepto efectuada por la STC de 11 de

julio de 2001) por el art. 1.3 de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, contiene en el inciso final del apartado 3 la cláusula de que la regulación que fija las reglas básicas para el ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo, se entenderá sin perjuicio de lo establecido por la legislación urbanística de las comunidades autónomas en cuanto a asignación de competencias, subrogación en su ejercicio y plazos y cómputo del silencio administrativo.

El PR aborda en el art. 226.2 el desarrollo del último de los mencionados preceptos legales.

Por tanto, el trámite de audiencia procedente en este caso, respecto de los Cabildos Insulares, es el preceptuado en el art. 45.2 de la LRJAPC, que debe observarse preceptivamente; y no el derivado de la norma legal de aplicación supletoria en Canarias (art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), que contempla la exigencia constitucional de audiencia de los ciudadanos, directamente, o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (art. 105 a) CE).

4. No comparte este Consejo el criterio y la justificación ofrecidos en el informe de legalidad, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, sobre la falta de cumplimiento del trámite de información pública, con fundamento en que la naturaleza de la disposición proyectada no aconseja dicho trámite, dado que el mismo está previsto en las distintas fases de los procedimientos de aprobación de cualquier instrumento de ordenación que, en la práctica, son los que delimitan la función social de la propiedad del suelo. Sobre ello consideramos que distinta es la exigencia resultante del deber de cumplimiento de las formalidades propias del procedimiento de elaboración de un reglamento, que el de atención de los trámites legalmente previstos para la aprobación de los instrumentos de planeamiento. De modo que, cuando la naturaleza de la disposición reglamentaria lo aconseje, debe la misma ser sometida a información pública durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles (art. 24.1.c) de la citada Ley 50/1997), trámite específico que en el presente caso consideramos pertinente y que debe cumplirse antes de la aprobación de la norma proyectada.

### III

#### Sobre el título competencial.

La Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; espacios naturales protegidos; y de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 30 apartados 15, 16 y 30 EAC), para cuyo ejercicio le corresponde las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercerse con sujeción a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Se añade a este título el de desarrollo legislativo y la ejecución: en materia de régimen local; y de protección del medio ambiente (art. 32.4 y 12 EAC). Dentro del marco de sus competencias, los poderes públicos canarios han de asumir como principios rectores de su política los señalados en el art. 5 EAC, y entre ellos, la defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente (apartado e) del último precepto citado). Además, en el ejercicio de sus competencias, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la potestad expropiatoria, incluida la urgente ocupación de los bienes afectados y el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuidas a la Administración del Estado, cuando se trate de materia atribuida a la competencia de la CAC (art. 41 b) EAC).

El Estado, a su vez, tiene competencia exclusiva para: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la legislación civil; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas, el procedimiento administrativo común; legislación sobre expropiación forzosa y legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1 1º, 8º, 13º y 18º CE).

Al tratarse el PR de una norma de desarrollo parcial del TRLOTENC, nos remitimos a las consideraciones del Dictamen nº 70/1998, emitido en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, que se pasan a transcribir, para delimitar la valoración sobre el ajuste al parámetro constitucional del proyecto normativo objeto de análisis, en cuanto al grado de concurrencia de los reseñados títulos:

“En el análisis de los títulos competenciales expuestos se ha partido de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 149/1998, de 2 de julio, cuyos Fundamentos ayudarán a delimitar el ámbito de disponibilidad del Legislador autonómico y, consecuentemente, el grado de adecuación constitucional del PL objeto del dictamen que se ha interesado al Consejo”.

“De dicha jurisprudencia constitucional resulta una realidad, por otra parte normativamente constatable: las Comunidades Autónomas con carácter general, han asumido todas las competencias con carácter exclusivo en materia de urbanismo, [art. 30.15 EAC], cuyo objeto es el hecho social o colectivo del asentamiento de la población en el espacio derecho constitucional a la igualdad, con la 'igualdad' entre Comunidades Autónomas, ni con la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado, asimismo constitucionalmente previstas. Son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales. Tampoco se identifica con la unidad de mercado o con el derecho a la libre circulación. No puede, pues, operar como un título horizontal que pueda introducirse en cualquier materia o sector del Ordenamiento jurídico al que puedan ser reconducibles siquiera remotamente; ni puede ser entendido como un título residual; ni desconocer el régimen competencial diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, aunque puede condicionarlo. En suma, no puede servir para regular la política autonómica sectorial correspondiente.”

“Positivamente, es un título competencial específico, autónomo, positivo o habilitante de carácter exclusivamente normativo, que posee rasgos específicos que lo hacen diferente de las competencias básicas. Su regulación corresponde por entero y en exclusiva al Estado, aunque la normación no puede agotar el régimen jurídico y le permite al Estado una regulación limitada a las condiciones básicas citadas, pero no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico. Su ámbito material o materia sobre la que recae esta competencia son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes constitucionales, pero no los sectores materiales en los que los mismos se insertan. Además, esta competencia sólo ampara a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce, pues el destinatario de este título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales”.



Consecuentemente, el proyecto normativo articulado objeto del presente dictamen debe considerarse en términos generales jurídicamente ajustado al marco de actuación disponible, teniendo en cuenta los amplios márgenes con los que se encuentran delimitadas las competencias autonómicas en las materias afectadas por el PR. No obstante, en fundamentos separados, se formulan observaciones puntuales al articulado, de distinto grado y alcance.

## IV

### Previsión de desarrollo reglamentario.

1. Los preceptos del TRLOTENC que prevén desarrollo reglamentario, que el proyecto normativo pretende cumplimentar a través del articulado del Proyecto de Reglamento que se dictamina, son:

El art. 72.2, inciso final, precepto añadido por el apartado 7 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por las que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo en Canarias. Previene que reglamentariamente podrán graduarse los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado por la urbanización, cuando las características y la escasa entidad del ámbito en que estén incluidos sus terrenos dificulten o impidan la materialización de las operaciones de cesión y equidistribución. El PR no acomete dicho desarrollo.

El art. 74.2, para la regulación del Registro de Explotación de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo, de los depósitos en metálico, enajenaciones de bienes y destino final de éstos. Los arts. 240 a 244 del PR tratan esta materia.

El art. 84.5, para determinar los supuestos en que sea innecesaria la reparcelación, la iniciativa y el contenido sustantivo y documental de la reparcelación y el procedimiento de aprobación, que en todo caso ha de ajustarse a las reglas que fija este precepto legal. Su desarrollo se aborda en los arts. 29, 43 a 45, 47 y 48 del PR.

El art. 90.2, para establecer los criterios y condiciones para la fijación de los plazos máximos para presentar a trámite los instrumentos de ordenación

pormenorizada de los sectores o ámbitos que señale el planeamiento, los necesarios para la ejecución material de la misma ordenación pormenorizada y los de gestión urbanística que desarrollen los diferentes sistemas de ejecución; para realizar las obras de urbanización precisas para la ejecución de la ordenación pormenorizada; y para solicitar la licencia de edificación de los terrenos que tengan la condición de solar. El desarrollo de este precepto se acomete en los arts. 15 a 17 del PR.

El art. 94, con referencia a las características y requisitos de las unidades de actuación, garantizando el cumplimiento de los deberes legales y la distribución equitativa de beneficios y cargas derivadas de la ordenación, que los arts. 21 a 24, y principalmente, el 23 del PR consideran.

El art. 99.2, en orden al establecimiento de la relación pormenorizada de los gastos necesarios para la correcta y total ejecución de la urbanización, según la actuación de que se trate, con inclusión en todo caso de los relativos a las infraestructuras y los de las obras de urbanización y ajardinamiento de viales y espacios públicos, así como la regulación de la repercusión a las entidades o empresas concesionarias o suministradoras, de los gastos de primera instalación y mantenimiento de los servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua y saneamiento, conforme a su reglamentación específica. Los arts. 39 a 42 del PR desarrollan esta previsión legal.

El art. 100.2, para establecer la documentación a aportar ante el Ayuntamiento competente en el sistema de ejecución privada en cada supuesto, así como para fijar las reglas de admisibilidad y el procedimiento de las iniciativas y alternativas que se formulen. Se materializa en los arts. 57 al 70, y particularmente los arts. 61 y 62, del PR.

El art. 101.2, respecto a la fijación de la cuantía de la caución que ha de prestar el propietario del suelo o cualquier otra persona que anuncie la intención de formular una alternativa de planeamiento y solicite la prórroga del plazo para su presentación. El art. 71 del PR cumplimenta esta exigencia legal.

El art. 106.2, sobre la regulación del procedimiento para la sustitución del sistema de ejecución privada por uno de ejecución pública, que habrá de incluir, en todo caso, un período de información pública y la audiencia a los interesados. Se acomete en los arts. 72 y 73 PR.

El art. 109.5, para determinar el contenido documental de los convenios urbanísticos de gestión concertada. El art. 76.2 del PR materializa el mandato de la Ley.

El art. 119.5, para precisar el contenido documental de los convenios urbanísticos de ejecución empresarial. Se atiende esta exigencia en el art. 95.4 del PR.

El art. 130, para regular el procedimiento de tasación conjunta, dentro del sistema de expropiación, comprendiendo la exposición al público del proyecto de expropiación y la notificación individual a los interesados de las correspondientes hojas de aprecio. En el art. 120 del PR se contempla.

El art. 133.1, sobre la articulación del procedimiento para la declaración de incumplimiento de los deberes legales y obligaciones inherentes al sistema de ejecución privada elegido para la actuación de que se trate y su sustitución por el de ejecución forzosa con observancia de lo dispuesto en el art. 100 del mismo texto legal. Se acomete el desarrollo en los arts. 122 al 124, y especialmente en el 123, del PR.

El art. 139.2, para regular el procedimiento de ocupación directa de los terrenos destinados a sistemas generales, que podrá terminarse por convenio, y que deberá respetar las reglas que propio precepto establece. Los arts. 150 y 151, particularmente éste último, del PR tratan esta materia.

El art. 142, para reglamentar la eventual participación del Estado y de la Comunidad Autónoma en la organización consorcial y gerencial subsidiaria de las áreas de gestión integrada. Se cumplimenta en el art. 161.2 y 3 del PR.

El art. 148.2, para establecer el procedimiento administrativo aplicable para la ejecución de la edificación mediante la sustitución del propietario y expropiación por incumplimiento de la función social del suelo. Los arts. 213 a 217 del PR desarrollan este mandato legal.

Art. 152.2, para regular el procedimiento de recepción de las obras de urbanización. Se acomete esta regulación en los arts. 228 y siguientes, en especial en el 231 del PR.

Art. 166.5, para la determinación del procedimiento de las licencias urbanísticas. Los arts. 222 a 227 del PR contemplan esta previsión de la Ley.

Art. 169.5, para determinar los plazos de vigencia de las licencias urbanísticas que no supongan la realización de obras, en el caso de que no las expresaran las referidas licencias. El art. 224 PR desarrolla esta determinación legal.

Y art. 173.3, sobre reglamentación de los objetivos concretos de las inspecciones para la protección del territorio y los trámites que en ellas se deben seguir. No se desarrolla esta determinación de la Ley en el PR.

2. En los supuestos indicados hay un mandato expreso por la Ley (TRLOTENC) al ejercicio por la Administración de su potestad reglamentaria y, por tanto, puede afirmarse en este sentido que existe de un deber legal en términos estrictos de proceder al desarrollo reglamentario de las disposiciones legales así impuestas de manera expresa.

Deber cuya inobservancia, además, puede determinar ciertas consecuencias jurídicas. No son fáciles de deducir tales consecuencias en supuestos, como los que nos ocupan, de inactividad normativa y, desde luego, está lejos de ser ello exigible de un modo general, sino dependerá de las circunstancias particulares de cada caso. Pero, al menos, en el supuesto concreto sometido a nuestra consideración, entendemos que tales consecuencias no pueden soslayarse.

Porque concurren en el caso en efecto diversos factores sin parangón: existe por un lado un texto legislativo de cabecera (TRLOTENC) particularmente profuso en sus determinaciones, como es sabido, y, por otro lado, un PR, ahora, que aspira igualmente a serlo, determinando de este modo la formación de un bloque normativo difícil de abarcar en su conjunto y que, además, está llamado a recibir una aplicación incesante en la vida práctica por múltiples operadores.

En este contexto, no sería jurídicamente admisible en nuestra opinión que el PR procediera, por una parte, a una reproducción extremadamente amplia de los preceptos legales que actúan de parámetro de legalidad de las propias previsiones reglamentarias contenidas en el PR, como efectivamente hace, y, por el contrario, no procediera a atender los expresos y directos mandatos legales impuestos por la TRLOTENC. Ello, inevitablemente, merecería nuestro reparo.

Este Consejo Consultivo, sin embargo, ha podido constatar, como se apunta en el apartado precedente, que la regulación reglamentaria de los concretos aspectos exigidos por la Ley ha sido efectivamente llevada a término. Sin discutir sin embargo sobre el distinto nivel de densidad alcanzado según los casos, lo que evidentemente es otra cuestión, puede concluirse así que el PR ha atendido las exigencias legales impuestas y que, por lo mismo, la Administración ha ejercido con corrección la potestad reglamentaria desde el punto de vista que ahora nos ocupa.

Aunque por consiguiente no cabe formular reparo ni observación alguna en este punto, preciso sin embargo era constatarlo en todo caso, porque de otro modo habría que aplicar con todo rigor las consideraciones precedentes.

3. En realidad, sin embargo, lo cierto es que los aspectos legales que deben ser objeto del preceptivo desarrollo reglamentario no se limitan a los que acaban de indicarse. Porque la Disposición Final primera LOTRENC impone no sólo la tarea de “regular las materias (...) para las cuales se prevea su desarrollo reglamentario”, sino también la de dictar “las normas reglamentarias necesarias en materia de planeamiento, gestión y disciplina”; o, en otros términos y más sencillamente, promover todas las disposiciones reglamentarias que la Ley precisar para desplegar su efectividad plena.

Se comprende así que el PR no se limite a la tarea indicada en primer lugar, y que su alcance sea más amplio y se extienda sobre aspectos diferentes, más allá de los mandatos legales que expresa y directamente emplazan a la Administración al ejercicio de su potestad reglamentaria.

Ahora bien, sentado esto, se hace preciso advertir que tampoco el desarrollo reglamentario de la Ley que el PR se propone es total: dicho de otro modo, si se prefiere, el PR no comprende el desarrollo de la totalidad del abanico de medidas que la operatividad plena de la Ley exige, para así asegurar su efectividad total y completa. Atendiendo a la perspectiva que ahora nos ocupa, el PR es solamente un reglamento parcial, que a partir de la propia propuesta tripartita adoptada por la TRLOTENC (“planeamiento, gestión y disciplina”) se “limita” a desarrollar la regulación de los aspectos concretos concernientes a la “gestión” de la “ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística” (también este alcance habrá de ser puntualizado más tarde): tal es la denominación que merece, justamente, el PD sometido a nuestra consideración.

Más incluso que objeción podría incluso considerarse una aportación positiva, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, en tanto que se evita del modo expuesto la excesiva proliferación de disposiciones reglamentarias en desarrollo de un mismo texto legal que podría comprometer y hacer peligrar la necesaria visión unitaria que siempre ha de preservarse en punto al desarrollo de una Ley y a fin de asegurar en último término el adecuado cumplimiento de la función institucional encomendada a la potestad reglamentaria de la Administración.

## V

### Sobre el parámetro de legalidad.

La legislación estatal de aplicación directa y de carácter básico correspondiente a la materia objeto de la regulación de desarrollo pretendida es el instrumento normativo de orientación inicial que ha de guiar nuestra labor de examen del PR, con independencia del resto del Ordenamiento Jurídico que directa o indirectamente haya de ser tenido en cuenta.

Integran este primer plano normativo superpuesto, de legislación específica observable en la materia de que tratamos, los preceptos que subsisten vigentes del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, enumerados en el apartado 1 de la Disposición derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones; así como la propia Ley referenciada, 6/1998, modificada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

No obstante, el señalado doble mandato conferido al Gobierno en la disposición final primera del Decreto Legislativo 1/2000, que aprobó el TRLOTENC, constituye referente principal o parámetro de legalidad de cabecera para valorar el Proyecto de Decreto y de Reglamento que lo integra y emitir, mediante el presente dictamen, el correspondiente parecer sobre su legalidad y la necesaria acomodación al Ordenamiento Jurídico de aplicación.

Además, por remisión de la misma disposición final primera del mencionado Decreto Legislativo 1/2000, constituyen igualmente complemento inseparable del

parámetro de legalidad la determinación expresa contenida en los arts. del TRLOTENC reseñados en el apartado primero del Fundamento precedente, en cuanto expresan concretas llamadas de la Ley al ejercicio por el Gobierno de la potestad de colaboración reglamentaria, para completar los espacios normativos que precisan ser colmados, al objeto de que la norma de desarrollo atienda la exigencia legalmente establecida y permita la adecuada aplicabilidad de todas las previsiones plasmadas en la norma de cobertura.

Consecuentemente, tales previsiones legales sirven de marco delimitador de la habilitación otorgada al Gobierno y, en lo que nos concierne, para exteriorizar nuestro parecer en orden a precisar si el alcance pretendido por el legislador respecto a la extensión y contenido de la regulación reglamentaria proyectada se ajusta a los señalados parámetros de legalidad.

Hay que señalar que la norma reglamentaria proyectada, cuando entre en vigor, cumplirá la exigencia derivada de agotar la reserva, efectuada en Disposición Transitoria Décima del TRLOTENC, de que en tanto se desarrollan las disposiciones reglamentarias en materia de gestión, será de aplicación supletoria, en todo lo que no contradiga lo dispuesto en dicho Texto Refundido, el Reglamento estatal de Gestión Urbanística, a partir cuyo momento dejará de tener aplicación en Canarias el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978. Este efecto sólo se obtiene siempre que el desarrollo reglamentario previsto en el TRLOTENC sea pleno respecto a la materia tratada, con la extensión y contenido adecuados y previsión completa de las determinaciones legales de aplicación, lo que en el PR que se dictamina se aprecia que ocurre.

Una indicación en el sentido de explicitar que el Reglamento de Gestión Urbanística estatal queda sin efecto en Canarias a partir de la entrada en vigor de la normativa proyectada, procede que se incluya en el PD como Disposición Final, o al menos en el Preámbulo.

## VI

### Denominación del PD y del PR.

El PR utiliza el título (sin la inclusión de la expresión "ejecución", sobre lo que incidiremos más adelante) de gestión de la ordenación de los recursos naturales,

territorial y urbanística y consecuentemente el PD que lo aprueba transcribe ese mismo nombre, tomado de la denominación que el TRLOTENC emplea reiterativamente, en los Títulos Preliminar (para señalar el objeto de la ley, el ámbito de ejercicio, las potestades que implican el ejercicio de la actividad administrativa, los criterios de actuación, principios, fines y forma de desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística), Primero y particularmente para nominar el Título III , que -como se ha visto- es el que regula el núcleo principal de las materias que desarrolla el PR.

No obstante, se advierte que la amplitud del objeto de dicho PR es mayor, al abordar el desarrollo reglamentario de otros contenidos del indicado TRLOTENC, que se han señalado.

El Preámbulo del PD expresa que el PR desarrolla el citado Título III del referido Texto Refundido y, por otro lado, que se diseñan los presupuestos de la intervención administrativa en el uso del suelo, así como los convenios urbanísticos de colaboración y cooperación.

Hay que señalar, de entrada, que la gestión y ejecución de la Ordenación de los Recursos Naturales básicamente no forma parte de la regulación de desarrollo proyectada, salvo lo concerniente a determinados aspectos que se abordan dentro del Título V, que trata de la ejecución en áreas de gestión integrada.

Y, principalmente, que de la denominación del texto final del PR sometido a consulta se ha eliminado la expresión conjunta usual y característica en esta materia, "gestión y ejecución", que responde a la plasmación de conceptos bien diferenciados en la normativa legal y reglamentaria de aplicación hasta ahora vigente y particularmente en el TRLOTENC, constituyendo la ejecución la materialización de la finalidad última de las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación. Se ha sustituido dicha expresión conjunta por la palabra "gestión" que ha sido la utilizada exclusivamente en el nombre dado al PR.

Esta elección en cuanto a la variación de la titulación de las normas proyectadas no se corresponde con la utilización sistemática posterior ya que a lo largo del PR se observa que se mantiene, en cambio, el nombre de diversos títulos y de numerosos arts. del PR, en los que dicha expresión conjunta "gestión y ejecución" subsiste correctamente, tales como en el título I, y dentro de él los arts. 1 al 5 que integran las disposiciones generales; y a su vez, en los títulos III, IV y V la utilización de la



palabra "ejecución", en las respectivas denominaciones de encabezamiento asignadas para dichas subdivisiones.

Observamos, pues, que la denominación propuesta como base de la ordenación reglamentaria que contiene el PR se utiliza en un sentido inusualmente amplio y globalizador, de modo que abarca incluso aspectos que tradicionalmente se sitúan en el ámbito, por ejemplo, de la disciplina urbanística.

Por ello, se considera procedente la modificación de los títulos de los proyectos normativos que dictaminamos, para adecuarlos con mayor precisión a su objeto.

## VII

### Observación general de carácter técnico-normativo.

Al ser recurrente en el PR la reproducción sistemática del contenido literal de un alto número de arts. del TRLOTENC, formulamos esta observación general ante la necesidad de que se distingan claramente y no se confundan los preceptos legales de cobertura y los reglamentarios, dictados para atender el mandato de desarrollo o en ejercicio de la potestad reglamentaria, dentro del sistema normalizado de colaboración que rige la relación Ley-Reglamento; y para evitar también que se puedan suscitar dudas sobre el rango de los preceptos introducidos en el PR.

Ciertamente, el principio de la seguridad jurídica puede satisfacerse con carácter general, tanto incluyendo en un mismo texto reglamentario las disposiciones directamente provenientes de la Ley como dejando fuera y en su lugar natural tales disposiciones. Importantes argumentos cabe postular en un sentido u otro y es sumamente difícil objetar las opciones adoptadas en su caso por el Legislador, rechazando categóricamente las propuestas efectuadas por él y acogiendo como indiscutibles, justamente, las opuestas.

Así expuesto el planteamiento general, tampoco es el caso de separarse del mismo en el supuesto concreto sometido ahora a nuestra consideración, pero sí entendemos como inevitable aquí atenerse a algunas pautas.

En un texto de las características del proyectado, consideramos que, en línea de principio, y a fin de que el mismo resulte literalmente inabarcable (y ello, no sólo a partir de su propia extensión, sino también, y quizás sobre todo, por venirse a sumar

a un texto legal en sí mismo particularmente denso), podría defenderse la procedencia de limitar el PR al desarrollo estricto de los aspectos reglamentarios de la Ley, tanto más cuando la reproducción de las determinaciones legales puede tener carácter fragmentario e incompleto y, por tanto, producir en tal caso la consiguiente confusión normativa siempre indeseable, operación reproductora particularmente arriesgada cuando la reproducción resulta no ya simplemente parcial, sino inexacta como en algún caso se ha advertido.

De acuerdo con las orientaciones anunciadas, no se trata a partir de lo indicado de poner en cuestión la técnica reproductora en sí misma considerada, válida con carácter general, como este Consejo Consultivo ha subrayado en no pocas ocasiones, y susceptible de desencadenar efectos sumamente beneficiosos en tanto que facilita el manejo de la normativa en conjunto existente en un sector por los muy distintos sujetos operadores en dicho sector. Pero, para que justamente tal propósito sea alcanzado realmente y no produzca perturbaciones graves, es preciso en ocasiones puntuales satisfacer algunas cautelas adicionales, cuidando la exactitud de las reproducciones o formulando las pertinentes indicaciones y advertencias, de manera expresa incluso, cuando éstas tienen lugar, en unos términos por lo demás que serán más adelante convenientemente precisados.

En este sentido, conviene recordar el parecer de este Consejo expresado en el Dictamen 23/94, de 15 de junio, emitido en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras de Canarias, que en el Fundamento II.3 abordó esta cuestión en los siguientes términos:

“Ahora bien, la técnica utilizada en el Proyecto de Reglamento sometido a consulta de este organismo -de reproducción mediante transcripción literal de un porcentaje alto del articulado de la Ley objeto de desarrollo, que alcanza en cuanto a la repetición total a 26 de los 89 arts. del texto prenormativo sin contar con la amplia duplicación contenida en el resto del articulado de la propia Ley, afectado por puntuales añadidos- merece ser observada en términos ya expresados por este Consejo en su Dictamen 5/92, en cuanto comporta un insatisfactorio ejercicio de la potestad reglamentaria y genera inseguridad por la insuficiencia de la norma de desarrollo y la necesidad de suplirla, en su caso, con otras disposiciones reglamentarias de segundo grado privadas de equivalentes garantías jurídicas”.

“No obstante, procede recordar también que con motivo de la utilización de dicha técnica reiterativa por el Estado (con ocasión de la elaboración de los Reglamentos Generales de Contratación y de Carreteras) el Consejo de Estado se pronunció en su Dictamen de 2 de diciembre de 1.976 en sentido favorable a la acogida de tal sistema al permitir que el Reglamento de ejecución se convirtiera en un cuerpo normativo único, de fácil manejo, evitando la constante comprobación con el texto de la Ley de cobertura, aunque con la salvedad de que siempre debe quedar expresamente indicado en las ediciones oficiales del texto del Reglamento los arts. que son transcripción de la Ley y la mención de qué son arts. con rango de Ley formal. Criterio éste reiterado ulteriormente, con insistencia de que se distingan dentro del mismo Reglamento unos y otros preceptos "incluso con distinto tipo de letra o con expresas referencias a la norma de la que derivan, para que en ningún momento se pierda el carácter que le es propio" (Dictamen de 10 de diciembre de 1981). La doctrina resultante de estos Dictámenes se puede resumir en la formulación de que aún partiendo del indiscutido criterio de que "en todo aquello en que la norma legal sea suficiente desaparece la necesidad de pormenorizarla, pudiendo ser aplicada directamente, sin que precise ulterior desarrollo reglamentario, (...) otra cosa muy distinta es que [mediante la traslación] se rebaje el rango normativo [del precepto legal]", entendiéndose la técnica de llevar al Reglamento los preceptos de la ley "elogiable en tanto permite tener en un sólo texto la totalidad de los que afectan a una misma materia, pero siempre que en todo momento se mantenga la distinción entre las disposiciones legales y las reglamentarias (...)”.

Esta posición está asumida pacíficamente por la doctrina legal. Como exteriorización del criterio uniforme que ha mantenido el Consejo de Estado al respecto, señalamos la síntesis de su doctrina más reciente, que se contiene en el Dictamen emitido con fecha 4 de diciembre de 2003 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla-León, que este Consejo comparte:

“El Consejo de Estado ha declarado que hay dos formas de articular el contenido de los reglamentos dictados en ejecución de leyes. Una primera, consistente en incluir en un único texto las previsiones legales y reglamentarias, si bien, separándolas con claridad y nitidez a fin de evitar dudas sobre el rango de cada precepto (...) Otra segunda, ceñir el contenido de la disposición

reglamentaria a lo que son previsiones de este rango; esto es, excluyendo los preceptos legales. Ambos modelos son legítimos, si bien este Cuerpo Consultivo ha mostrado últimamente su preferencia por el segundo, ya que deslinda adecuadamente los ámbitos propios de la Ley y del Reglamento y evita confusiones sobre el rango de cada precepto.”

“En el caso de que se opte por un texto único, que recoja todos los preceptos legales y reglamentarios, es preciso, como se ha indicado, separar cuales son unos y otros, evitando cualquier duda sobre su naturaleza y rango, lo que se logra en el caso de los preceptos legales mediante la indicación, entre paréntesis, del número del art. que incorporan. Ello tiene, además, como consecuencia que no se puedan introducir en los preceptos legales incorporados al Reglamento modificaciones”.

## VIII

### Observaciones al articulado del PR.

#### A. De orden competencial.

##### 1. Art. 34.

El apartado 1 de este precepto reproduce el art. 10.2 del Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, aprobado por Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, precepto de aplicación plena que recae sobre una materia sobre la que la Comunidad Autónoma no ostenta competencia alguna, al tratarse de una materia de la competencia exclusiva del Estado ex. art. 149.1.8 CE. En todo caso, lo único que procede es la remisión a la normativa reguladora, no una regulación directa por el Reglamento autonómico.

En este sentido, si bien el apartado segundo de este art. 34 PR sí contiene una remisión, sin embargo su segundo inciso ordena la aplicación de la citada normativa, obviando que esta aplicación deviene del propio carácter de legislación registral de la norma, que no depende por tanto de que el Reglamento lo establezca.

## **2. Art. 48.**

Este precepto regula las normas comunes para la formalización de la operación reparcelatoria. Sus apartados 1 y 3 regulan los títulos inscribibles en el Registro de la Propiedad, lo que vulnera la competencia exclusiva estatal prevista en el art. 149.1.8ª CE, cuya regulación en este aspecto concreto se contienen en el art. 6 del Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, que establece que será título idóneo para la inscripción bien la certificación administrativa de aprobación del proyecto o bien la escritura pública otorgada por todos los titulares de las fincas y aprovechamientos incluidos en la unidad, a la que se acompañe certificación de la aprobación administrativa de las operaciones realizadas. Se trata por consiguiente de una materia propia del Derecho hipotecario sobre la que la Comunidad Autónoma carece de competencia.

Tampoco la protocolización notarial a que se refiere el apartado 2 de este art. 48 PR se ajusta a la normativa estatal de aplicación pues el citado art. 6 del Reglamento prevé la protocolización de la certificación administrativa con carácter potestativo y a requerimiento en todo caso de la Administración actuante.

## **3. Art. 49.**

Relativo a la inscripción registral, regula también cuestiones de índole hipotecaria, de la competencia exclusiva del Estado reguladas en los arts. 8, 9, 11 y 12 del Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

## **4. Art. 56.**

La expresión "mediante nota marginal" vulnera la competencia exclusiva estatal sobre legislación registral toda vez que es a esta legislación a quien corresponde determinar el régimen de las inscripciones registrales.

A su vez, el apartado 2 de este precepto debe clarificar su redacción, pues el plazo de seis meses se establece para que la Administración efectúe las actuaciones necesarias para la inscripción en el Registro de la Propiedad y no, como parece deducirse dado su tenor literal, puede tener como finalidad imponer un plazo al Registrador.

**5. Art. 120.13.14 y 15.**

Los apartados 13, 14 y 15 de este art. 120 PR, constituyen reiteración de los apartados 6, 7 y 8 del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, dictados por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en la materia en virtud de lo previsto en el art. 149.1.18ª CE (en los términos establecidos por el TC en su Sentencia 37/1987, FJ 6).

**6. Art. 207.**

Este precepto reproduce el contenido del art. 39 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que regula una materia de la competencia exclusiva del Estado (Disposición final única de la Ley 6/1998).

**7. Art. 236.3.**

La regulación del régimen de adopción de acuerdos de los órganos de las Corporaciones Locales es materia propia de la legislación de Régimen Local.

**8. Art. 238.3.**

La regulación de la inscripción de los actos en el Registro de la Propiedad y los requisitos a estos efectos exigibles corresponden a la competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.8ª CE, por lo que la CAC carece de competencia sobre esta materia. En concreto la regulación a que se refiere este art. 238.3 PR se contiene en los arts. 83 a 86 del Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos de naturaleza urbanística.

**B. De legalidad.****1. Art. 6.1 y 2.**

Este precepto del PR prevé las formas de gestión propia de la Administración actuante, posibilitando a la Administración de la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos ejercer las potestades de gestión urbanística con sus órganos ordinarios, o crear al efecto organismos autónomos de carácter gerencial "para la gestión de las Áreas de Gestión Integrada", así como entidades mercantiles de capital íntegramente público o mixto de duración limitada o por tiempo indefinido y con carácter general o sólo para determinadas actuaciones.

La limitación establecida respecto a la creación de organismos autónomos de carácter gerencial solamente para la gestión de las Áreas de Gestión Integradas, que regula el art. 144 TRLOTENC, se considera contradice la previsión del art. 92.1 del mismo Cuerpo Legal, que contempla para la gestión de la actividad de ejecución en general, que sea propia del respectivo marco competencial de cada Administración (Autonómica o local), todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local. Las determinaciones del apartado 1 del art. 6, a su vez, deben guardar correspondencia con las previsiones del apartado 2 del mismo precepto del PR.

## 2. Art. 7.3. a) b) y c).

Previene que a las gerencias urbanísticas las Administraciones constituyentes podrán otorgar, de entre las que sean de su competencia, las siguientes funciones:

Apartado a), subapartado tercero. Funciones instrumentales de carácter técnico, para redactar, tramitar y ejecutar proyectos de expropiación forzosa.

Apartado b) Funciones que impliquen el ejercicio de autoridad y que les sean transferidas por vía de descentralización funcional o delegación, señalándose algunas con carácter meramente enunciativo.

Apartado c) La gestión del patrimonio público del suelo que se le encomiende expresamente, a cuyo fin podrá adquirir, poseer, reivindicar, gravar y enajenar toda clase de bienes, así como constituir titularidades fiduciarias de disposición, correspondiendo las dominicales a la Administración constituyente.

La regulación de esta materia, en lo que afecta a las entidades locales, debe atemperarse a las previsiones contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), objeto de modificación y adición de nuevos preceptos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto al régimen general de atribuciones. Así, se recuerda:

Que el art. 4 d) LBRL previene que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios (...) y las islas, las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

Que el art. 85.3 LBRL dispone que en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad.

Que el apartado q) del art. 21.1 LBRL confiere al Alcalde el otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno local, posibilitándose la delegación del ejercicio de esta atribución.

El apartado j) del mismo Cuerpo Legal también confiere al Alcalde las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización. El ejercicio de esta atribución puede ser delegada en la Junta de Gobierno Local.

En los municipios de gran población, el art. 127.1 e), adicionado a la LBRL, determina que a la Junta de Gobierno Local le corresponde la concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano; previéndose en el apartado 2 la posibilidad de delegación por la Junta de Gobierno de esta facultad en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares.

La aplicación de las previsiones del art. 85 bis añadido a LBRL e integrado en el título IX, denominado "Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Régimen Local", relativas a la gestión directa de los servicios de competencia local mediante las formas de organismos autónomos locales y de entidades públicas empresariales locales, en todo lo relativo a lo regulado en los preceptos de expresa remisión, en lo que resulten de aplicación, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como respecto de las especialidades contempladas expresamente en dicho precepto de la LBRL.

Por otra parte, debe considerarse la aplicabilidad de las previsiones contenidas en la LBRL y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por R.D. 1372/1986, de 13 de junio, en particular las relativas al régimen de enajenación de bienes inmuebles patrimoniales, sujeto a trámites y condicionantes preceptivos; y cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto de la Corporación, requiere el voto favorable



de la mayoría absoluta del número legal de miembros. Esto último se expresa en cuanto afecte a la regulación proyectada contemplada en el cuestionado apartado 3.c) del art. 7 del PR.

### **3. Art. 8.1.c).**

La previsión de gestión y explotación de las obras y servicios resultantes "mediante concesión", como modalidad de contratación de la gestión de los servicios públicos, presenta el obstáculo resultante de la regulación contenida en el art. 154.2 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que establece: "No serán aplicables las disposiciones de este Título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de Derecho público destinadas a este fin ni a aquellos en que la misma se atribuya a una Sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración o de un ente público de la misma".

### **4. Art. 9.3.d).**

Este precepto reproduce el contenido del art. 92.2 TR, pero altera su contenido puesto que a lo que se refiere el precepto legal es a la posibilidad de que las funciones y las operaciones de gestión se encomienden a las sociedades creadas por la misma o por otra Administración pública, pero no la encomienda "a cualesquiera de las otras Administraciones públicas".

### **5. Art. 16.2.f).**

El plazo de seis meses previsto para el inicio de las obras de edificación vulnera lo previsto en el art. 169.1 TR, que establece un plazo de un año, en el caso de que las licencias no indicaran expresamente plazo distinto.

### **6. Art. 17.1.**

El art. 17.1 PR, si bien prevé la sustitución del sistema de ejecución privada por el de ejecución pública, seguidamente se limita a prever, dada la remisión a los arts. 131 y siguientes TR, la ejecución forzosa.

### **7. Art. 27.**

El art. 84.1 TR contempla la reparcelación para la totalidad de las fincas que forman parte de la unidad de actuación, en tanto que el art. 27 PR parece

referirse a un ámbito de ésta ("un ámbito de una unidad de actuación"), lo que no se ajusta al precepto legal.

#### **8. Art. 40.**

La obligación establecida en el art. 71.3.g) TR se refiere únicamente al suelo urbanizable ordenado, cuya unidad de referencia, conforme indica el art. 21.2.b) PR, es el sector y al mismo expresamente se refiere el apartado primero de este art. 40. No obstante, el apartado segundo incluye además del sector el "ámbito", categoría referida al suelo urbano no consolidado, por lo que este art. 40 extiende a los propietarios de este suelo una obligación que la ley no les impone.

#### **9. Art. 63.**

La presentación de alternativas no se ajusta a lo previsto en los arts. 102.2 y 3 TR. Estos preceptos son aplicables tanto en los supuestos en que se trata de establecer el sistema de ejecución privada, cuando incluya la aprobación del planeamiento preciso para legitimar la ejecución (art. 101 TR), como en aquellos casos en los que el procedimiento se refiere sólo al establecimiento del sistema de ejecución, contemplado en el art. 103 TR, cuyo apartado segundo contiene una remisión a los apartados 2 y 3 del art. 102 TR.

En primer lugar, estos preceptos distinguen entre aquellas alternativas que han sido presentadas dentro del primer año de vigencia del planeamiento por los propietarios de suelo (únicos legitimados durante el plazo citado de acuerdo con lo establecido en el art. 100.1 TR) y las que lo han sido por no propietarios (apartado 3). Sin embargo, el precepto legal no regula la presentación de alternativas por propietarios una vez transcurridos el citado año de vigencia. Transcurrido este plazo, los propietarios se encuentran igualmente legitimados para presentar iniciativas (art. 101.1 TR), de donde se sigue igual posibilidad de presentación de alternativas.

El art. 63 PR opta en su apartado 3 por establecer un régimen que abarca tanto a los propietarios como a los que no lo son, desconociendo que el art. 102.3 únicamente resulta de aplicación en relación con los segundos. Para los propietarios, habría que entender aplicable la solución prevista en el párrafo segundo de este art. 102, aunque haya transcurrido el plazo citado, puesto que tal circunstancia lo que habilita es a que un no propietario pueda presentar una iniciativa o alternativa, pero no a establecer un régimen distinto para los propietarios.

En segundo lugar, los arts. 63.2 y 3 PR no se ajustan a los porcentajes establecidos en los apartados 2 y 3 del art. 102 T.

**10. Art. 66.4.**

La presentación de alternativas a que se refiere el último inciso de este precepto contraviene lo dispuesto en el art. 102.2.a) TR, que impone el rechazo de alternativas cuando la iniciativa se encuentre suscrita por propietarios que representen el 50% o más de todos los terrenos comprendidos en el ámbito.

**11. Art. 66.5.**

El mismo reparo cabe plantear a este apartado del art. 66, pues el art. 102.2.c) no permite la presentación de alternativas, lógico por lo demás dado que la iniciativa en el supuesto contemplado se presenta por el propietario único o por la totalidad de los mismos.

**12. Art. 68.3.**

Este precepto supedita la conversión de la propuesta al sistema de concierto o de compensación a la manifestación expresa y unánime de los propietarios. Sin embargo, esta condición no se establece en el art. 102.3 TR, que contempla directamente la elección de tales sistemas.

**13. Art. 69.2.a) y b) y 3.**

Se significa que la exigencia de que los propietarios hubieran presentado con anterioridad una propuesta o se hubieran adherido a alguna no se contempla en el art. 102.4.b) TR. El Reglamento no puede introducir, salvo autorización expresa de la ley, más limitaciones de las contempladas en ésta.

Tampoco el plazo ni el órgano competente previsto en el apartado 3 del art. 69 PR se ajustan a lo establecido en el art. 102.5 PR.

**14. Art. 77.3.c).**

La exigencia de doble garantía que se prevé en este precepto contradice lo previsto en el art. 109.4.c) TR.

**15. Art. 95.**

En relación con el apartado 4.b) el art. 119.4.b) TR exige además de los estatutos de la sociedad, el acuerdo de creación de la misma cuando proceda; y el apartado 5, por razones sistemáticas, debería constituir la letra f) del apartado 4.

**16. Art. 98. 2.**

La posibilidad de enajenación de parcelas exige, de acuerdo con el art. 118.2.d) TR, la autorización previa de la Administración actuante.

**17. Art. 99.**

La creación de la entidad a que se refiere el precepto se prevé en el art. 118.2.c).2) TR como una opción para el supuesto de que algunos o todos los propietarios de suelo rechacen la oferta de compra y de incorporación al proceso urbanizador y no como una posibilidad independiente. Por ello, la regulación prevista en este art. 99, debe acotarse dentro de los términos legales.

**18. Art. 123.5.**

El art. 123.5 PR no se acomoda con exactitud a la previsión legal, contenida en el art. 133.2. b) TRLOTENC, que distingue con precisión los tres supuestos de terminación del procedimiento para la declaración del incumplimiento y sustitución del sistema de ejecución por el de ejecución forzosa. A la regulación legal debe ajustarse el precepto del PR.

**19. Art. 124.**

La Sección tercera del Capítulo IV del Título III, donde se ubica este precepto, regula el sistema de ejecución forzosa. Por tanto, la resolución que ponga fin al procedimiento tiene por objeto declarar la sustitución del sistema de ejecución privada precisamente por el de ejecución forzosa y no ha de determinar "el sistema de ejecución pública que proceda", como señala su *apartado 1.f)*, como así además se prevé en su apartado 3.

**20. Art. 156.2.**

Prohibir el otorgamiento de autorizaciones hasta tanto se constituya la organización administrativa del Área supone introducir por el Reglamento una

limitación al ejercicio de derechos autorizables, lo que sólo podría establecerse a partir de una cobertura legal expresa y suficiente.

**21. Art. 189.1.**

La cesión de terrenos que prevé el precepto contraviene lo dispuesto en el art. 73.3.b) TR, que obliga a los propietarios a costear y, en su caso, ejecutar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares, pero no a efectuar tal cesión gratuita, por lo que se impone un deber que carece de cobertura legal. Además, la clasificación del suelo como urbano consolidado implica que debe contar con acceso rodado (art. 50.a.1 TR).

Esta observación se reitera en relación con los *arts. 190.1* en lo que se refiere a la puesta a disposición de la Administración de la superficie a que se refiere el apartado 1 del art. 189 y *190.2.a)* en lo que se refiere a la materialización de la cesión.

**22. Art. 194.1.**

La posibilidad de satisfacer el canon mediante cesión de suelo se supedita por el art. 62.3 TR a que así sea determinado por el Municipio. Por consiguiente, el PR no puede establecer esta opción de forma genérica.

**23. Art. 194.4.**

Tampoco este precepto se ajusta al art. 62.3 TR por igual razón señalada para el apartado 1 del mismo art., puesto que en todo caso ha de ser determinado por el Municipio.

La satisfacción del canon mediante la cesión de terrenos se configura en el citado precepto legal de forma voluntaria para el propietario, en tanto que en la regulación propuesta se configura como una imposición.

**24. Art. 216.11.**

El art. 149.6 TR prevé la adquisición forzosa de la parcela o solar por el precio fijado en el concurso, no la expropiación.

## IX

### Observaciones al articulado, de orden técnico-normativo y sistemático.

#### 1. Art. 8.k).

Procede sustituir "participación pública" por participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas (Art. 8 TRLOTENC).

#### 2. Art. 7.2.e).

Es suprimible por innecesaria la referencia a los recursos personales precisos de los que puede disponer el gerente.

#### 3. Art. 9.1.

Su redacción debe ser más clara y precisa.

#### 4. Art. 36.1.

Debe incluirse entre los criterios de valoración de las parcelas resultantes el grado de urbanización (Art. 85 b) TRLOTENC).

#### 5. Art. 46.

Se tratan unitariamente las reglas sobre la reparcelación económica y la normalización de fincas, conceptos que son separables y deben diferenciarse. El art. 86 TRLOTENC solamente se refiere a la reparcelación económica.

#### 6. Art. 54.1.b) y c).

Precisa de una regulación más clara. Los apartados b) y c) de este art. 54.1 aparentemente difieren lo previsto en el art. 97 TR, al que hay que ajustar el parámetro. También procede armonizar el texto con las previsiones contenidas en el art. 191.3 PR, que trata de la gestión de las actuaciones aisladas en suelo rústico. La preferencia por el sistema de cooperación y la excepcionalidad del sistema de expropiación se prevé en el precepto legal para el suelo urbano y urbanizable (apartado a.2), en tanto que para los asentamientos en suelo rústico la preferencia, dentro de los sistemas de ejecución pública, es, en unos casos, para el de expropiación (apartado b.1) y, en otros, para el de cooperación con reparcelación económica (b.2). El art. 54.1 en cambio establece el sistema de

cooperación tanto para el suelo urbano y urbanizable como para los asentamientos en suelo rústico.

#### **7. Art. 55.5.**

El apartado b) de este precepto atribuye al Pleno la aprobación de la sustitución de la ejecución pública o privada, en coherencia con lo previsto en el art. 66.4 PR, ya que si para fijar un sistema de ejecución es necesario un acuerdo plenario, ha de ser este mismo órgano quien determine o no su modificación. Sin embargo, el apartado a) de este art. 55 permite al Alcalde que, mediante resolución motivada, no admita el cambio. Procede armonizar esta regulación.

#### **8. Art. 62.1.b) y 62.2.**

Se refieren a la presentación de iniciativas *o alternativas*, posibilidad esta última que a su vez se regula en el art. siguiente introduciendo restricciones que en este precepto no se contienen.

Por razones sistemáticas, dado que el art. 62 sólo regula las iniciativas, debe suprimirse de su contenido la presentación de alternativas.

#### **9. Art. 124.**

El *apartado 2* de este precepto, que reproduce el art. 133.3 TR, resulta asistemático. Su ubicación sería en el art. anterior puesto que no regula el contenido y efectos de la resolución administrativa, sino que se refiere a la equiparación de contenidos de los convenios preparadores y finalizadores con la resolución administrativa y en el caso de los segundos a la de sus efectos.

#### **10. Art. 210.2.a).**

Debe armonizarse la exigencia de constancia de la condición de no utilización de la construcción hasta que se haya concluido la obra de urbanización, con la regulación resultante del art. 74 de RD 1093/1977, por el que se aprueban normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

**11. Arts. 213.3 y 215.**

El art. 148.2 TR ordena que reglamentariamente se determine el procedimiento para la declaración de la ejecución de la edificación mediante sustitución y establece unos requisitos mínimos así como el plazo de resolución.

El PR contiene dos preceptos relativos a este procedimiento, el 213.3, que prácticamente reproduce el 148.2 TR y el 215, en el que se contiene el resto de los trámites no incluidos en aquél. Dado que el procedimiento se constituye por un conjunto ordenado de trámites y por razones además de índole sistemática, la regulación del procedimiento ha de realizarse partiendo desde el inicio del mismo hasta su resolución, incluyendo de forma sucesiva los trámites pertinentes.

**12. Art. 215.1.**

Debe ajustarse a la previsión del art. 148.2 TRLOTENC, con referencia a la audiencia a los interesados y no solamente al propietario o propietarios afectados.

**13. Art. 216.6.**

La expresión "en su nombre" debe sustituirse por la de "por sí mismo", tal como se establece en el art. 149.3, párrafo tercero, TR, que se reproduce. Ello porque lo que permite el precepto legal es que el propietario pueda presentar el proyecto o que lo haga a través del concursante.

**14. Art. 218.1.**

No se reproduce con exactitud el art. 164.1 TRLOTENC. La sustitución de la palabra "presupone" por "conlleva", respecto a los dos requisitos esenciales señalados por el precepto legal, puede implicar consecuencias diferentes a las previstas por el TRLOTENC.

**15. Art. 219.1.**

Debe revisarse y corregirse la numeración y la subdivisión de los apartados del art. 219.1.

**16. Art. 223.**

Este precepto, reproducción literal del art. 166.7 TR, sólo contempla la notificación a que se refiere a los Cabildos Insulares. No obstante, la Disposición



Adicional tercera.3 de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, prevé que también se notifiquen a la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de turismo. El precepto ha de adaptarse a esta exigencia.

**17. Art. 227.**

Este precepto no contiene un desarrollo completo de lo previsto en el art. 175.1 TR pues no regula las dimensiones y características de los carteles.

Además, el título del precepto debe ajustarse al del art. 175 TRLOTENC, que es el de publicidad en obras de construcción, edificación y urbanización, y no “la publicidad en las licencias de obras”.

**18. Art. 241.1.**

El contenido de este precepto no es propio del articulado del PR, sino de una disposición final.

## C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA**. - El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen de este Consejo, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión de la Ordenación de los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística, tiene estructura y contenido adecuados, habiéndose cumplimentado en términos generales el procedimiento de elaboración legalmente establecido, salvo el trámite de audiencia a los Cabildos Insulares ordenado por el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de LRJAPC, que no ha sido observado y se ha sustituido indebidamente por el de audiencia a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, resultante de la exigencia del art. 105 a) de la CE y por aplicación supletoria del art. 24.1. c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Fundamento II.3). Tampoco se ha sometido el PR al trámite de información pública (Fundamento II. 4).

**SEGUNDA**. - Al Proyecto de Reglamento elaborado, incorporado como anexo al PD, se formulan observaciones al articulado de triple condición: reparos de orden competencial y de legalidad, las que figuran en los apartados A y B del Fundamento VIII; y de carácter técnico-normativo y sistemático, las del Fundamento IX. En todo lo

demás, el PR se ajusta al marco normativo constitucional, estatutario y al parámetro legal de cobertura.