



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 0 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 12 de junio de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General de Canarias (EXP. 207/2008 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y 137.2 del Reglamento del Parlamento, solicita preceptivo Dictamen sobre la Proposición de Ley de Modificación del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias y de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General de Canarias, preceptividad que deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c), de la citada Ley.

La Proposición de Ley de referencia ha sido presentada por el Cabildo Insular de Tenerife, en ejercicio de la iniciativa legislativa otorgada a los Cabildos Insulares en el art. 12.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias, y ha sido remitida al Parlamento de Canarias, en cumplimiento de lo previsto en los arts. 38 y 39 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, acompañando al texto articulado una Exposición de Motivos y el certificado expedido por el Vicesecretario General del Parlamento acreditativo del cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos.

* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

* **VOTO PARTICULAR:** Sres. Fajardo Spínola y Bosch Benítez.

La Proposición de Ley ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 23 y 24 de abril de 2008.

2. La solicitud de Dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la Ley 5/2002).

La solicitud, sin embargo, no viene acompañada del preceptivo certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), pero las circunstancias relevantes a efectos de la admisión de la mencionada solicitud se desprenden del escrito cursado por la Presidencia del Parlamento, de acuerdo con el cual la Proposición de Ley cuyo texto acompaña la solicitud fue "tomada en consideración por el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada los días 23 y 24 de abril de 2008", de conformidad con lo que exige el citado art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002.

No consta que en el procedimiento que haya intervenido aún la Comisión General de Cabildos en relación con una Proposición de Ley que afecta a sus competencias, en la medida que las incrementa (art. 12.3 del Estatuto de Autonomía; art. 54.1 y art. 135 del Reglamento del Parlamento de Canarias, precepto este último sobre cuyos trámites no consta su cumplimiento, en este expediente).

II

1. La Proposición de Ley de referencia se dirige a la modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, así como de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

En ambos casos y de acuerdo con su Exposición de Motivos, el objetivo perseguido es la protección de los suelos rústicos de protección agraria, a partir de la constatación de que:

"El suelo de valor agrario se encuentra sometido a una fuerte presión por parte de otras actividades que, utilizando intensivamente el suelo como factor de soporte de la actividad económica, principalmente turística y urbana, obtienen de éste una mayor rentabilidad, otorgando además al factor trabajo asociado mayor remuneración y, en ocasiones, mejores condiciones de vida.

Este proceso de presión sobre el suelo rústico es impulsado mayoritariamente por el crecimiento demográfico, que lleva a la necesidad de reclasificar suelo en los Planes Generales de Ordenación Urbana municipales para atender dicho crecimiento en sus diversas necesidades: vivienda, equipamiento urbano e infraestructuras. El problema no radica en destinar al uso residencial y de dotación de servicios e infraestructuras, el suelo que el crecimiento demográfico y el desarrollo de las islas demanda, sino que esto se realiza en ocasiones de forma desordenada destinando a ello nuevos suelos sin haberse colmatado los existentes y ocupando suelos de alta capacidad agrológica. Se trata pues de un modelo de desarrollo urbanístico depredador del suelo agrario, probablemente porque tratándose de una actividad económica en regresión se tiende a minusvalorar su importancia.

Por otro lado, parte de este proceso de pérdida de suelo en producción está motivado por la presión que se produce en el consumo de suelo como consecuencia de las mejoras y ampliaciones de las infraestructuras, de los diferentes servicios en la isla, cuando no por la implantación de otras de nueva factura. El crecimiento demográfico, el desarrollo para una mejor dotación de servicios públicos, el crecimiento de las necesidades de movilidad con relación al transporte público y privado y la dispersión del doblamiento explican la necesidad de soportar nuevos desarrollos de infraestructuras que necesariamente pasan por aumentar la presión sobre los suelos disponibles, entre ellos los suelos agrarios en producción y los suelos de vocación agraria.

(...)

La situación descrita con anterioridad junto a la naturaleza estratégica del suelo agrario en producción y, en consecuencia, la aparición de externalidades positivas que introducen diferencias entre el valor social, económico y ambiental y su precio de mercado, recomiendan la necesidad de reforzar la intervención pública, más allá de la compensación pecuniaria al propietario del suelo en los procesos de ocupación de suelo asociados al desarrollo de infraestructuras. El suelo agrario en producción es considerado desde este punto de vista como un bien de naturaleza pública que requiere mecanismos de producción y asignación que van más allá de los derivados del propio mercado, del mismo modo que los espacios de naturaleza ambiental reciben protección por parte de los poderes públicos.

(...)

En concreto, esta propuesta pretende minimizar la ocupación de estos suelos por las obras necesarias para el desarrollo de las infraestructuras y servicios generales, incorporando el principio de precaución para los nuevos desarrollos de infraestructuras, incentivando su trazado por los suelos de menor capacidad agrícola y, en aquellos casos en que la ocupación sea inevitable, obligando a que el promotor contribuya a generar recursos que permitan que los Cabildos Insulares realicen políticas activas para el desarrollo sostenible de los espacios agrarios de mayor interés, favoreciendo el mantenimiento de la actividad agraria”.

La Proposición de Ley se incardina pues en la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo reconocida en el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía, así como en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 32.12).

2. Nos encontramos, en efecto, ante una Proposición de Ley modificativa de sendas leyes con diferente objeto aunque materialmente entrelazadas, como lo están asimismo los respectivos títulos competenciales autonómicos invocados al respecto: La ordenación del territorio y el urbanismo, por un lado, y el medio ambiente, por otro.

La Proposición de Ley modifica, en primer término, el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN), que es la norma que expresa normativamente las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía), soporte físico de otros valores y materias a efectos competenciales, como son los medioambientales. Competencia formalmente declarada y reconocida por el Tribunal Constitucional como de carácter exclusivo, y al amparo de la cual la Comunidad Autónoma puede clasificar y ordenar su suelo en la forma que estime más oportuna en razón de su realidad y de las necesidades presentes y futuras. Justamente, lo que se pretende ahora es incidir en una determinada clase de suelo -como es el rústico agrícola- a fin de garantizar su existencia, no sólo como sustento de una realidad económica determinada, sino como expresión de una realidad social histórica determinante asimismo de determinados valores culturales y paisajísticos que se entienden como de interés preservar.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Canarias posee asimismo competencia de desarrollo legislativo en materia de "protección del medio ambiente" (art. 32.12 del Estatuto de Autonomía), que es materia en la que incide asimismo parcialmente la Proposición de Ley instada, cuando anuda el desarrollo de infraestructuras nuevas al previo expediente de maximización de las ya existentes, lo cual tiene una notoria finalidad medioambiental y de conservación de recursos, especialmente, el suelo, tan escaso en nuestra Comunidad Autónoma. Lo que se articula mediante la modificación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General (LDOG).

A los efectos expresados, ha de señalarse que, muy recientemente, este Consejo Consultivo ha dictaminado (DCC 71/2008) una Proposición de Ley por la que se pretendía introducir en la legislación canaria la evaluación ambiental de proyectos, planes y programas, la obligatoriedad del examen y análisis ponderado de la denominada "alternativa CERO", que pretendía justamente el indicado fin; pero, a la sazón, mediante la modificación de los arts. 11.4, 12.4.b) y 13.2.c) de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, lo que venía a incidir en una submateria del medio ambiente, la *prevención del impacto ecológico*, sobre la que la Comunidad Autónoma dispone de su propia regulación específica.

Ambas Proposiciones de Ley, por tanto, vienen en este punto a coincidir parcialmente en sus pretensiones ordenadoras. Nos sirve ello para remitirnos al Dictamen antes mencionado, aunque tal coincidencia también debe tenerse en cuenta, a los efectos procedimentales oportunos.

III

1. La Proposición de Ley objeto de este Dictamen pretende hacer frente, como ella misma expresa, al "desarrollo urbanístico depredador del suelo agrario" al que se quiere proteger especialmente en caso de "ampliación de las infraestructuras", lo que exige la intervención pública, toda vez que el denominado "suelo agrario de producción", soporte físico posible de tales infraestructuras, constituye un bien (inadecuadamente se califica como "de naturaleza pública": no están excluidas en absoluto las titularidades privadas en tales suelos) cuya conservación y defensa requiere mecanismos que van allá de los derivados del propio mercado, ya que su preservación es, en efecto, un objetivo de "interés general". Por ello, se trata, en primer lugar, de "minimizar la ocupación de estos suelos"; y, en segundo lugar, y si la ocupación resulta inevitable, de asegurar que ésta se atenga al "principio de

precaución para los nuevos desarrollos de infraestructuras”, de modo que el trazado se ejecute en los “suelos de menor capacidad agrícola”, y mediante las oportunas medidas compensatorias.

No obstante los objetivos señalados, procede siempre ponderar adecuadamente, en aras de las exigencias dimanantes del principio de la seguridad jurídica, el impacto que las reformas puntuales de un texto legal pueden producir en el conjunto del mismo, pues termina afectando, o pudiera afectar, no sólo a los preceptos singulares concernidos, sino al sistema.

2. Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Con carácter previo al análisis de la modificación propuesta, debe señalarse que la misma afecta al Texto Refundido de referencia y no al Decreto Legislativo de aprobación del mismo, lo que debe tenerse en cuenta tanto en la redacción tanto del Título de la Proposición como de su artículo primero.

La Proposición de Ley pretende introducir un nuevo apartado 7 en el art. 63 TRLOTEN, así como un nuevo art. 78.bis. A su vez, la introducción de este último precepto obliga a la modificación del título de la Sección 2ª del Capítulo IV del Título II (Fondo de Compensación Territorial y Ambiental) para adaptarlo a la inclusión en esta misma Sección del nuevo que pretende crearse, de tal forma que pasará a denominarse “Fondo de Compensación Territorial”.

Art. 63.7.

Este artículo presenta el siguiente tenor literal:

“En relación con lo establecido en el apartado anterior, cuando la ejecución de los proyectos de infraestructuras afecten suelo rústico de protección agraria y, en su caso, a espacios agrarios de especial valor que determine el planeamiento insular, será preceptivo que la Administración promotora cumpla con lo dispuesto en la citada ordenación y, en todo caso, abonará un canon, cuya fijación corresponderá al Cabildo Insular respectivo, entre el 3% y el 10% del valor del presupuesto total de las obras a ejecutar, prorrateado en relación a la superficie de suelo afectada. Este canon podrá ser satisfecho mediante cesión de suelo rústico de capacidad agrológica equivalente, cuando así lo determine el Cabildo Insular”.

El art. 63.6 TRLOTEN establece la posibilidad de autorizar la ejecución de sistemas generales y de los proyectos de obras o servicios públicos a que se refiere el art. 11.1 (esto es, promovidos por Administraciones Públicas, como el mismo art.

63.7, por otra parte, se cuida de precisar) de la propia Ley en las diferentes categorías de suelo rústico protegido por razón de sus valores económicos o por existir en ello formas tradicionales de poblamiento rural [art. 55.b) y c) TRLOTEN], sin que le sea aplicable lo establecido en la Sección 5ª del Capítulo II sobre proyectos y calificaciones territoriales.

En relación así con estas obras y proyectos, el nuevo art. 63.7 que la Proposición de Ley plantea impone la satisfacción del señalado canon, en términos similares al establecido en el art. 62.3 TRLOTEN, en relación con los aprovechamientos en edificación de naturaleza residencial, industrial, turística o de equipamiento realizados en suelo rústico, permitidos en virtud del art. 62.1.b), 66.1 y 67 TRLOTEN. No obstante inspirarse el precepto proyectado en dicho art. 62.3, el nuevo canon tiene un objeto claramente diferenciado (corresponde su percepción, además, a otra Administración; y atiende a diversa finalidad, en los términos que inmediatamente se precisarán).

El canon del art. 62.3, dentro de los límites que establece el propio precepto, es fijado y percibido por los Municipios. De igual forma, el proyectado art. 63.7 pretende ahora introducir una nueva prestación patrimonial que deben satisfacer las Administraciones públicas y que se legitima por el fin público de preservar el suelo rústico del proceso urbanizador (art. 4.2 TRLOTEN), a cuyos efectos se prevé, de acuerdo con el ulterior art. 78.bis, la afectación expresa de esos recursos a actuaciones de conservación y protección en esta categoría de suelo.

Ha de comenzar señalándose que esta previsión se sitúa en el ámbito competencial autonómico. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional (SSTC 61/1997 y 164/2001), es competencia autonómica fijar los usos de cualquier clase de suelo, dentro del marco legal estatal, mediante la ordenación pormenorizada, distribuyendo cargas y beneficios y determinado las modalidades y ámbitos de equidistribución (STC 164/2001, FJ 10). Entra, pues, en el ámbito competencial autonómico la determinación de un canon por el aprovechamiento urbanístico del suelo rústico.

Sin perjuicio de ello, se requiere ahora formular algunas consideraciones. Y la primera de ellas concierne a la propia naturaleza del canon. Podría acaso discutirse su eventual carácter, sobre la base de sus diferencias con el otro tipo de canon, igualmente previsto en suelo rústico: Éste grava al propietario del suelo como contrapartida a las plusvalías que obtiene y lo percibe, por otra parte, el Municipio.

En este caso, pasa en cambio a ingresar un Fondo gestionado por el Cabildo Insular. Pero cabe entender que, dentro del paulatino incremento de las competencias supramunicipales de planeamiento y gestión con base en las atribuciones de las Corporaciones Insulares en materia de ordenación del territorio, requieren éstas recursos para fortalecer su gestión, particularmente, en suelo rústico. Su legitimación deriva de la conexión competencial con una materia que le está legalmente atribuida (ordenación del territorio). Por otro lado, y sin entrar en la controversia acerca de su funcionalidad y las dificultades con que puede tropezar su aplicación práctica, no parece aventurado configurar la exigencia del canon como una carga obligatoria de naturaleza modal, en tanto asociada al ejercicio del derecho a la correspondiente transformación del suelo. Lo mismo que las demás cesiones urbanísticas en suma, cuya naturaleza ha sido también objetada algunas veces, pero sin resolución expresa en la doctrina jurisprudencial. En nuestro caso, además, a efecto de soslayar esta interpretación, se dispone la afectación finalista del canon y su incorporación al patrimonio público del suelo.

Además, al nuevo art. 63.7 se formulan las siguientes consideraciones, ya de carácter más puntual:

El proyectado art. 63.7 incorpora al planeamiento insular un nuevo contenido que son los "espacios agrarios de especial valor" dentro del denominado "suelo rústico de protección agraria", por lo que debería hacerse la oportuna concreción en los arts. 18 y 55 TRLOTEN, dedicados, respectivamente, a establecer el "contenido necesario" del plan insular y las "categorías" de suelo rústico (confróntense especialmente los apartados 1.b).1), 7), 3, 4.a), b).2) del art. 18 TRLOTEN y b).1) y 5) del art. 55 TRLOTEN).

Por otro lado, dos son los supuestos en que procedería la aplicación del canon: Cuando la infraestructura afecta, con carácter general, al "suelo rústico de protección agraria" y cuando particularmente lo hace "en su caso, a espacios agrarios de especial valor". No es lo mismo o, al menos, no hay una completa coincidencia entre el "suelo rústico de protección agraria" y los "espacios agrarios de especial valor", lo que podría asimismo conllevar distintas consecuencias en el régimen de protección y compensatorio que se diseña. Por otro lado, la expresión "espacios agrarios de especial valor", aunque podría parecer que no hace referencia al aspecto productivo sino a otros complementarios, ha de subrayarse ahora que claramente no es así, porque en la medida compensatoria que se ordena se dispone

que pueda satisfacerse el canon mediante la cesión de "suelo rústico de capacidad agrológica equivalente", indudablemente hace referencia a suelo productivo.

Debería sustituirse igualmente la expresión "agrológica" por la de *agrícola o agraria*, pues lo agrológico, como referente a la agrología, hace referencia a la parte de la agronomía que estudia el suelo en sus relaciones con la vegetación" (Diccionario RAE, 2001).

Es preciso, por lo demás, evitar la incertidumbre que suscita la sustitución del abono del canon que podrá satisfacerse por la cesión de suelo, sin precisar el supuesto en que procede, lo que podría elucidarse acudiendo al principio de la cooperación administrativa mediante alguna fórmula de tipo convencional.

Y ya, por último, a diferencia del canon previsto en el art. 62.3 en que se precisa a quien corresponde su fijación y su percepción, no se determina esto último en relación con el que pretende introducirse mediante el nuevo art. 63.7. Este canon pasa a integrarse en el Fondo de Compensación Territorial, de conformidad con el asimismo nuevo art. 78 *bis*, que en seguida habrá de centrar nuestra atención. Debería así indicarse, por tanto, ya en el propio art. 63.7.

Art. 78.bis.

Este artículo crea al Fondo Insular de Compensación Territorial de los Espacios Agrarios para la protección de los espacios de especial valor de sus respectivas islas. Dicho Fondo tendrá por objeto contribuir a la financiación de la gestión de los espacios agrarios protegidos determinados por el planeamiento insular, financiar políticas activas de desarrollo rural sostenible, con especial énfasis en el mantenimiento de la población y de la actividad agraria en dichos espacios, y la adquisición de inmuebles y de suelo rústico necesario para la gestión de los espacios agrarios. El mismo precepto en su apartado 2 establece los ingresos y aportaciones que integran el Fondo y su apartado 3 atribuye a los Cabildos el establecimiento de los criterios de aplicación y gestión del Fondo.

Se trata, consiguientemente, de un Fondo cuyo destino específico es la preservación del suelo rural de protección agraria, finalidad que no cabe encontrar subsumida en el actual Fondo de Compensación Territorial y Ambiental, a la vista de los objetivos que para este Fondo establece el art. 78 TRLOTEN. Es un Fondo conceptualmente diferente, que atiende a distintas finalidades.

3. Modificación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Con carácter previo, debe señalarse que la Proposición de Ley debe referirse tanto en su Título como en la rúbrica de su artículo segundo a la denominación completa de la Ley, aunque se dirija únicamente a la modificación de las Directrices de Ordenación General.

Además, la modificación proyectada, en tanto que afecta al núcleo material propio de las Directrices, requiere atenerse a las formalidades particulares establecidas para ellas, sin perjuicio del reconocimiento de la iniciativa legislativa de los sujetos habilitados por el Estatuto de Autonomía para ejercerla para promover las pertinentes modificaciones.

La Proposición de Ley pretende la modificación de la Directriz 62, punto 1, así como en la Directriz 84, punto 1.

Directriz 62, punto 1.

La modificación de la Directriz 62, punto 1, adiciona un segundo párrafo, en el sentido de imponer que en la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación y de los proyectos se tenga en cuenta la afección de los suelos agrícolas, ponderando al alza esta variable en el proceso de selección de alternativas de ubicación de infraestructuras. Estos "suelos agrícolas" se corresponden con los "suelos de valor reconocido" del primer párrafo de esta misma Directriz, y coinciden asimismo con los "espacios agrarios de especial valor" a que se refiere el proyectado apartado 7 del art. 63 TRLOTEN, que pretende introducirse por medio de esta Proposición de Ley. Lo mismo, la expresión "ponderarse al alza", excesivamente indeterminada, debería concretarse, bien de forma expresa, o mediante una norma que permita resolver la contradicción entre distintos intereses.

Directriz 84.1.

Por lo que se refiere a la Directriz 84.1, en su redacción actual, determina que el uso y utilización más eficiente de las infraestructuras existentes, mejorando sus condiciones técnicas, de seguridad y capacidad, será preferente a la nueva implantación. La modificación se dirige a la imposición de la incorporación de esta alternativa en el proceso de evaluación ambiental de los nuevos proyectos. En este punto, particularmente, interesa remitirse a nuestro DCC 71/2008 (particularmente, a las consideraciones incluidas en el mismo sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre la que se funda el ejercicio de la iniciativa legislativa y

las referencias normativas a la Proposición de Ley y transposición de Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo).

En cualquier caso, las modificaciones pretendidas no alteran la finalidad inicial de estas Directrices, limitándose a complementarlas mediante la imposición de la justificación, en los correspondientes proyectos de infraestructuras, de que las alternativas escogidas han tenido en cuenta la protección de estos suelos, minimizando así su impacto, sin que la regulación prevista, consiguientemente, presente reparos.

C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley objeto de este Dictamen se considera conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se incorporan al Fundamento III de este Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DON LUIS FAJARDO SPÍNOLA Y DON ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ AL DICTAMEN 230/2008 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA PROPOSICION DE LEY DEL CABILDO INSULAR DE TENERIFE DE MODIFICACION DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2000 Y DE LA LEY 19/2003 (EXP.207/2008).

Nuestra discrepancia respecto de este Dictamen es parcial, pues se limita al juicio que a la mayoría del Pleno ha merecido el art. 1 de la Proposición de Ley sometida a consulta.

Sostiene el Dictamen que el canon insular que se propone se configura “como una carga obligatoria de naturaleza modal, en tanto asociada al ejercicio del derecho a la correspondiente transformación del suelo”, por lo que resulta fundado su establecimiento.

Respetuosamente discrepamos de tal opinión favorable a la regulación del referido canon. Independientemente de la consideración acerca de la oportunidad de esta medida para la protección del suelo agrario, sobre la cual no puede pronunciarse el Consejo, es del parecer de estos Consejeros que la forma propuesta para establecer este canon carece de toda fundamentación jurídica.

La finalidad que se persigue con tal medida, según la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, es la de “obligar a que el promotor (de proyectos de

infraestructura) contribuya a generar recursos que permitan que los Cabildos Insulares realicen políticas activas para el desarrollo sostenible de los espacios agrarios de mayor interés". Con tal finalidad recaudatoria se diseña el canon propuesto.

La regulación que integra el artículo uno de la Proposición de Ley [proponiendo añadir al art. 63 de Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN) un número 7] de contenido claramente similar al del art. 62.3 de la misma Ley, por el que se establece un canon municipal derivado de la apropiación, por los propietarios de suelo rústico, del aprovechamiento urbanístico, en ciertos supuestos excepcionales permitidos por la ordenación.

El canon del citado art. 62.3 opera la reversión a la comunidad de las plusvalías acumuladas a favor del propietario del suelo como consecuencia de la ordenación (art. 3.2 de la Ley básica 8/2007, de Suelo, LS), al reconocer ésta un aprovechamiento urbanístico que sólo por virtud de ella se incorpora al patrimonio del particular. Constituye este canon, por ello, el trasunto de los deberes de cesión que la Ley impone a los propietarios del suelo urbano y del urbanizable [arts. 58.3, 72.2 y 71.1.a) TRLOTEN, y 16.1 LS]. ¿Puede establecerse un canon similar, a favor aquí de los Cabildos Insulares, gravando a la Administración promotora de infraestructuras que vayan a ubicarse en tales suelos de protección agraria?. Para que ello fuera posible habría que considerar exigible el canon insular, de igual modo que lo es el municipal, en la condición de deber urbanístico, o en otro caso de carga de naturaleza urbanística; es decir, se impondría al titular público del suelo sobre el que se asentará la infraestructura (a la Administración promotora como propietaria de tal suelo, no como ejecutora de la actividad de implantar la infraestructura), por haberse apropiado de una plusvalía derivada de la ordenación. Este carácter, sin embargo, no parece ostentarlo el canon proyectado: En primer lugar, porque la ordenación no atribuye a la Administración promotora una plusvalía que deba revertir a la comunidad, a cuya transferencia coadyuve el canon, y, en segundo lugar, porque de la propia Exposición de Motivos se deduce que tal medida tiene finalidad recaudatoria, "para contribuir a generar recursos" a favor de los Cabildos Insulares con destino a la financiación de aquellas medidas protectoras del suelo agrícola.

Con las características de este canon, tal como se deducen de la propia Proposición de Ley, no estamos pues ante un instrumento jurídico urbanístico para trasvasar a la comunidad las plusvalías derivadas de la ordenación (como sí lo es el

canon municipal del art. 62.3 TRLOTEN). Acaso habría que acudir, mas bien, a la configuración del canon como un tributo a la actividad (de construir e instalar la infraestructura) para poder darle adecuada fundamentación. Existe un tributo local que grava las obras, construcciones e instalaciones (arts. 101 a 103 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por RDL 2/2004, de 5 de marzo), pero constituye un recurso de los Municipios; los Cabildos, en cambio, carecen de un tributo similar (art. 158 del Texto Refundido), por lo que habría que crearlo expresamente por una modificación de tal legislación estatal. Por todo ello, carece de fundamentación jurídica adecuada la modificación que la Proposición de Ley pretende.

Por otro lado, debe señalarse que las infraestructuras que pueden implantarse en suelo rústico (las del art. 66.6 TRLOTEN en una concepción estricta del término *infraestructura*, pero incluso las *dotaciones* en una más amplia) no sólo podrán ser promovidas por Administraciones públicas, sino también por particulares. Piénsese en las infraestructuras de conexión de las instalaciones de un PAT a la red pública [art. 25.4.c) TRLOTEN], o, simplemente, en una depuradora de promoción privada, o en las torres de transporte de energía eléctrica por la compañía privada suministradora. Pues bien, difícilmente se justifica que el proyectado canon insular no grave estas infraestructuras de promoción privada y sí las de iniciativa pública con cargo a los recursos de las Administraciones promotoras. Si el de igualdad es un derecho fundamental (art. 14 de la Constitución), y si como defiende una abundante Jurisprudencia del Tribunal Constitucional las Administraciones públicas pueden ser también titulares de estos derechos, no parece que pueda establecerse tal discriminación en perjuicio de aquel derecho.

Estas son las discrepancias que, con respeto al criterio de la mayoría, nos vemos obligados a formular.