



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 2 1 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 26 de noviembre de 2018.

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 y Ejecución del Planeamiento en desarrollo de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 455/2018 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante oficio de 21-09-2018, con entrada en este Consejo el 24 de septiembre, solicita al amparo de los arts. 11.1. B. b) y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento, en desarrollo de la ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSC).

Se acompaña el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud respecto al Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 10 de septiembre de 2018 (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El parecer de este Consejo se ha solicitado con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) de la citada Ley 5/2002, según el cual procede tal solicitud cuando se trata de "Proyectos de reglamento de ejecución de

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea”.

II

Sobre la tramitación procedimental.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a la tramitación prevista en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Así, consta en el expediente la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

1. Consulta pública previa, entre los días 1 de agosto y 15 de septiembre de 2017 (art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP).

Las aportaciones recibidas fueron analizadas en el informe de 13 de marzo de 2018 de iniciativa reglamentaria del proyecto de Decreto por el que aprueba el Reglamento de planeamiento de la LSC (Instrucción cuarta, apartado 1, de la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de 21 de diciembre de 2016, por la que se dictan instrucciones para coordinar la participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa del Gobierno de Canarias -B.O.C. n.º 252, de 29 de diciembre de 2016-).

2. Informe de iniciativa reglamentaria (Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016).

Este informe, a su vez, incorpora:

- El informe de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- El informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- El informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

3. Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

4. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, en relación con la Norma Tercera, apartado 1.b) del Decreto 15/2016].

5. Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, previa la memoria de simplificación administrativa [art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

6. En cumplimiento de la Norma Tercera, apartado 1.e) del Decreto 15/2016 se consulta a los demás Departamentos de la Administración autonómica:

En el seno de este trámite se recibió contestación por parte de las siguientes Consejerías:

- Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda. (23-04-2018)
- Consejería de Obras Públicas y Transportes. (19/04/2018)
- Director General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías. (10-04-2018)

Asimismo, se han emitido informes no preceptivos de la Viceconsejería de Medio Ambiente (05-04-2018) y de la Dirección General de Ordenación del Territorio (16-04-2018).

7. En cumplimiento del art. 4 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, se confiere audiencia a los Cabildos durante un plazo de quince días. En el seno de este trámite se recibió contestación por parte del Cabildo de Tenerife. (31-05-2018).

8. Audiencia ciudadana/información pública, entre los días 14 de marzo y 5 de abril de 2018 (art. 133.2 de la LPACAP), a través del portal web

www.canariasparticipa.com. Se recibieron once escritos de alegaciones de diferentes personas.

9. En cumplimiento del art. 133.2 de la LPACAP, en relación con la Norma tercera, apartado 1.c), del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, el Proyecto de decreto fue sometido al trámite de audiencia a las entidades y asociaciones durante un plazo de quince días. Como resultado de dicho trámite, se recibieron los siguientes escritos de alegaciones:

- Consejo Canario de Colegios de Arquitectos. (26-04-2018)
- Federación Canaria de Municipios (FECAM). (24-04-2018)

10. Informe de la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, de 19 de julio de 2018, de contestación a las alegaciones e informes presentados en fase de información pública y consulta del proyecto de Decreto.

11. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

12. Informe de la Secretaría General Técnica de este Departamento, de contestación a las observaciones formuladas por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

13. Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, se considera que el procedimiento ha sido tramitado con arreglo a las prescripciones legales y reglamentarias de aplicación; y en particular con la Ley 1/1983 del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 43 y ss.) y el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente.

III

Competencia.

1. Como ya dijimos en el Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, la Comunidad Autónoma de Canarias posee estatutariamente competencias en la materia.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia exclusiva en materia de "vivienda" (art. 143) "espacios naturales protegidos" (art. 154), "ordenación del territorio y del paisaje" (art. 156), "ordenación y gestión del litoral"

(art. 157), como “urbanismo” [art. 158, particularmente la letra d)], artículos todos ellos del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), aprobado por LO 1/2018).

El art. 95 del EAC señala que en el ámbito de sus competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce, de forma íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado.

En el ejercicio de estas competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias puede desarrollar políticas propias en las materias afectadas, de acuerdo con los principios y derechos previstos en el Estatuto.

El art. 98 establece el principio de prevalencia del derecho propio de Canarias en materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, siendo aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro.

La Comunidad Autónoma tiene competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente y puede dictar normas adicionales de protección en esta materia (art. 153 EAC).

Además, el art. 105 del EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local, determinado el precepto el contenido que le es propio.

También el EAC en su art. 106 señala que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución.

En concreto, el presente Proyecto de Decreto versa sobre gestión y ejecución del planeamiento, materia que se inserta dentro del concepto más amplio de urbanismo y ordenación del territorio, en la medida que se trata de hacer realidad, llevándolas a la práctica, las determinaciones del planeamiento, a través de los instrumentos y actos necesarios para ello, posibilitando la transformación física y jurídica de las fincas afectadas.

En este ámbito, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de los títulos que el Estado ostenta, que pueden incidir sobre la materia, condicionando las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sin embargo, esa exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de influir en la materia, se encuentran la expropiación forzosa y sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (art 149.1.18ª) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art 149.1.23ª), procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público (art 149.1.18).

Por su parte, el art. 149.1. 8ª 13ª, 14ª, 21ª, 24ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, de diverso alcance y naturaleza, con proyección sobre el urbanismo: legislación civil y ordenación de los registros e instrumentos públicos (8ª), obras públicas de interés general (24ª), y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, “la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia de gestión y ejecución del planeamiento (...). Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española, es a las Comunidades Autónomas a las que ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la gestión urbanística, en el sentido más arriba expuesto (DCCC 244/2017)”.

Además, en cuanto a municipios y Cabildos insulares, tal legislación debe respetar “el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico”, por lo que si la “norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional”, ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001). Estas consideraciones son aplicables a la gestión y ejecución del sistema de planeamiento.

IV

Acerca de la estructura y contenido del Proyecto de Decreto.

El proyecto de Decreto, además de un Preámbulo, se estructura en un artículo único por el que aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento en desarrollo de la LSC; una Disposición derogatoria, una Disposición Transitoria (instrumentos de ejecución del planeamiento en trámite) y dos Disposiciones finales (en relación con el desarrollo y entrada en vigor del Decreto).

A su vez, el Reglamento que se aprueba cuenta con 163 artículos, agrupados en un Título Preliminar y otros tres Títulos.

En cuanto al contenido del reglamento, con carácter general para toda la actividad de gestión, el Título Preliminar (arts. 1 a 55), establece los principios y fines de la actividad de ejecución de planeamiento, así como las actuaciones de gestión urbanística, estableciendo los criterios para la determinación de las unidades que posibiliten la ejecución del planeamiento. Así, se establecen los criterios generales y el contenido, tipos y procedimientos de aprobación tanto de los instrumentos para la transformación jurídico-privada del suelo afecto a ejecución de planeamiento para posibilitar la inscripción registral de las transformaciones de las propiedades afectas que al respecto se lleve a cabo en todo proceso de ejecución de planeamiento: proyectos de reparcelación (que, en aras de la simplificación, la Ley estableció como único instrumento de equidistribución) o convenios urbanísticos, así como los instrumentos de ejecución material del planeamiento: proyectos de urbanización. Ambos instrumentos, los de contenido registral y los de contenido material constituyen los medios fundamentales para la consecución de los objetivos de equidistribución en la gestión y ejecución del planeamiento y, por ello, necesariamente conformarán el contenido de la documentación que integran los distintos sistemas de ejecución de planeamiento tanto de las actuaciones de nueva urbanización como las actuaciones sobre el medio urbano y asentamientos rurales.

El Título Primero (arts. 56 a 151), desarrolla el contenido y procedimiento de ejecución de la ordenación pormenorizada tanto de nueva urbanización como sobre el medio urbano y asentamientos rurales hasta la culminación del deber que corresponde a los promotores. Para la primera, establece y reglamenta el contenido y procedimiento para su ejecución mediante cada uno de los sistemas de actuación público y privado y, para las segundas, desarrolla y complementa el procedimiento de ejecución introducido en la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de

Canarias. Asimismo, ultima el proceso de ejecución de ambas actuaciones desarrollando el contenido y procedimiento para la constitución de las distintas entidades urbanísticas colaboradoras que asumen en cada uno de los sistemas de ejecución de las distintas actuaciones de nueva urbanización y medio urbano el protagonismo de la gestión y los deberes y procedimientos de recepción de la urbanización y conservación de esta con lo que se cierra el ciclo de la ejecución de toda ordenación pormenorizada.

El Título Segundo (art. 151 a 157) regula el procedimiento para la adquisición del suelo para la ejecución de los sistemas generales y actuaciones urbanísticas aisladas con la finalidad de ejecutar obras públicas ordinarias cuando no vengan delimitadas en sectores, ámbitos o unidades de actuación, así como el procedimiento de expropiación para la obtención del suelo destinado a sistemas generales y resto de actuaciones urbanísticas que aparecen determinadas en el mismo.

El Título Tercero (art. 158 al 163) desarrolla el contenido de la Ley con relación al Patrimonio Público del Suelo: su constitución, bienes que lo integran, enajenación, reservas de terrenos, derechos de tanteo y retracto, así como el Registro de Explotación de los bienes que integran el Patrimonio Público.

Objeto del PD y parámetro de enjuiciamiento.

Del Preámbulo del PD se desprende que su objeto es desarrollar el Título V, LSC destinado a las actuaciones de nueva urbanización en ejecución del planeamiento y el título VI relativo a actuaciones en el medio urbano, de la LSC, pues la misma no agota toda la materia.

Con ese objetivo, pues, la norma reglamentaria que se apruebe no solo ejecuta una ley autonómica, sino que también, por la naturaleza de la materia, desarrolla normas básicas estatales y regulación comunitaria en la materia, por lo que el parámetro sobre el que ha de enjuiciarse su adecuación jurídica es sumamente complejo, pues está constituido, de una parte, por la propia LSC, y de otra, por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, RDL-7/2015 (teniendo en cuenta las nulidades e interpretaciones realizadas por la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017) y el RD 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la ley del Suelo; y por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que a su vez traspone la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE del

Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres integrada en la red europea; la normativa estatal en materia de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público, esto es, las Leyes 39/2015 y 40/2015; así como las normas estatales en materia registral e hipotecaria: Ley hipotecaria (Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria), Reglamento hipotecario (Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario), y Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

En suma, el parámetro que ha de servir de guía para que este Consejo Consultivo pueda analizar la adecuación jurídica de la normativa proyectada que se nos somete viene constituido por la LSC y la normativa básica estatal, parámetros normativos que ha de ser interpretados a la luz de la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

V

Observaciones de carácter general sobre el desarrollo reglamentario.

Los reglamentos y disposiciones administrativas no pueden vulnerar la Constitución ni las leyes, ni tampoco regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En particular, los reglamentos ejecutivos mantienen con respecto a la ley una función de desarrollo o colaboración [art. 128.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)]. Para el Tribunal Supremo esta colaboración supone "siempre que se respete la primacía absoluta vertical y piramidal de la Ley, como expresión de la voluntad general, sobre las normas administrativas que son la expresión de la voluntad subordinada de la Administración de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución" (STS 24 junio 2014, Rec. Cas. n.º 2500/2012).

En consecuencia, el desarrollo reglamentario de una ley no podrá contradecir, en general, los preceptos constitucionales, estatutarios y legales; y, en particular, habrá de ajustarse plenamente a lo dispuesto por la Ley desarrollada.

Habitualmente las leyes suelen incluir una disposición que autoriza al Gobierno para su desarrollo reglamentario. Al amparo de la misma el Gobierno podrá concretar y detallar el contenido legal. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado acerca de los supuestos en que aquél se extralimita ampliando el contenido de la ley, ejercitando innovación normativa cuando debió circunscribirse a desarrollarla. Así, la STS de 19 de septiembre de 2014 (RC 2626/2012) considera que en el supuesto que enjuicia no hubo concreción del supuesto legal desarrollado por el reglamento, sino una ilegítima ampliación de su objeto normativo.

Tampoco podrá el reglamento limitarse a reproducir literalmente el texto legal, y menos aún -cuando lo haga por convenir a su aplicación- reproducirlo unas veces y otras no, o parcialmente. Si puede resultar aceptable la incorporación, incluso literal, de preceptos de la ley desarrollada cuando facilite el manejo y aplicación del futuro reglamento, haciendo además innecesaria la simultánea utilización del texto legal. Contar con un texto único, que permita sólo con el reglamento aplicar toda la regulación en materia de gestión y ejecución urbanística sin duda sirve al objetivo de “generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas” (art. 129.4 LPACAP). Ahora bien, esta eventual incorporación de textos legales en los reglamentos resulta admisible a condición de hacerlo con precisión e íntegramente. A lo largo de las observaciones al articulado se aplica esta doctrina sobre la inclusión de preceptos de la Ley en el proyecto de reglamento que nos ocupa.

En cambio, ha de considerarse como insuficiente el simple reenvío a preceptos de la Ley, sin incorporar desarrollo alguno; esto además resulta inconveniente, si se pretende ofrecer al aplicador del Derecho un único texto normativo a través del reglamento. Así sucede, por ejemplo, con el 117 del proyecto, entre otros. Como ya dijimos, entre otros, en nuestros recientes Dictámenes 385/2018, de 21 de septiembre y 331/2018, de 17 de julio, en el Reglamento que aprueba el PD que se dictamina existe un excesivo uso de la técnica de reenvío a lo establecido en distintas normativas legales vigentes, lo que se advertirá en cada caso concreto. De acuerdo con lo señalado en los mencionados Dictámenes, esta impropia técnica normativa puede llevar a la ilegalidad sobrevenida de estos preceptos reglamentarios a resultas de un cambio legislativo, o que su contenido sea de difícil entendimiento. Por ello, lo óptimo sería o reproducir en esos preceptos el supuesto material suprimiendo las meras referencias legales o advertir que esa remisión también se

hace a la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se alude, siempre que fuera necesario para su comprensión.

Pero, además, la relación ley-reglamento no se inscribe sólo en el marco de la autorización de desarrollo, sino que además se extiende a la obligación de hacerlo. También el principio de legalidad impone que el desarrollo reglamentario se produzca cuando un expreso mandato legal lo preceptúa para determinada materia o cuestión. La Ley se abstiene entonces de desarrollar todas sus potencialidades normativas, e impone al reglamento ejecutivo la concreción de supuestos de hecho o de consecuencias jurídicas de los mismos. Si la ley encomienda al reglamento tal desarrollo éste no podrá eludirlo. Se proscribire, así, la ilegalidad omisiva. La ausencia de respuesta reglamentaria, cuando hay un mandato legal expreso de desarrollo, tendrá consecuencias; el Tribunal Supremo entiende que el Juez o Tribunal puede dictar sentencia que obligue a la Administración a elaborar o dictar un reglamento para salvar esta omisión, desarrollando la concreta materia o cuestión (SSTS, Sala Tercera, 14 diciembre 1998, RC 194/1995; 11 junio 1999; 28 junio 2004, RC 74/2002; 12 noviembre 2008, RC 80/2006; 27 noviembre 2012, RC 617/2011; o 7 marzo 2014, RC 52/2004). Y más precisamente, como indica la STS de 29 de junio de 2016 (RC925/2014): *"cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar"*.

La LSC encomienda al reglamento, en materia de gestión y ejecución, su desarrollo en cuestiones específicas. Se constata que, en general, se ha dado cumplimiento a tal mandato por el proyecto que se dictamina. Así el art. 201.2 LSC ha sido desarrollado suficientemente por el 162 del proyecto de reglamento, el 202 por el 20, el 207 por el 38, el 216 por los arts. 136 a 138 del proyecto, el 220 por el 59, el 250 por el 153, el 253 por el 115, y el 267 por el 149.

Sin embargo, no se ha cumplido el específico mandato del art. 262. 2 LSC, relativo al procedimiento de sustitución del propietario que no edifica en plazo. Este precepto legal se incardina en un capítulo que no ha tenido desarrollo (el Capítulo VI del Título V de la LSC); se trata de las actuaciones edificatorias, reguladas por el art. 7. 2 RDL 7/2015 y arts. 260 a 265 LSC. No se constata solamente, pues, el incumplimiento de un específico mandato de desarrollo reglamentario (del art. 262.

2 LSC); sino que también se observa la omisión del desarrollo de todos los artículos que regulan esta materia. Falta en el proyecto de reglamento todo el sistema de gestión y ejecución de las actuaciones edificatorias. Los arts. 263 y 264 LSC introducen una normación detallada del concurso para la sustitución del propietario, pero no se cubre con ello el necesario desarrollo de toda la materia, como lo prueba no sólo el específico mandato, incumplido, del 262. 2 LSC, sino también el análisis de los preceptos del vigente Reglamento de Gestión y Ejecución de 2004 (arts. 210 a 214), que aportan la concreción reglamentaria que falta en este Proyecto que se dictamina. Nos encontramos, pues, ante un supuesto de ilegalidad omisiva.

También merece idéntico reproche la falta de desarrollo por el reglamento de la regulación legal (en la LSC y en el RDL 7/2015) de las actuaciones en zonas de alto nivel de degradación. Más adelante, en la observación a la rúbrica del Capítulo III del Título I, nos referimos a ello.

Asimismo, resultará inevitable el desarrollo reglamentario cuando, aunque no esté expresamente exigido, la aplicación de la ley devenga imposible sin la concreción que aporte el reglamento, o resulte incierta por no deducirse de su texto una interpretación suficientemente clara. Afirma el Tribunal Supremo que “el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la ley que sean imprecisos” (STS 18 marzo 1998, Rec. Apel. n.º 752/1994); y también señaló el Alto Tribunal que “debe admitirse que las disposiciones reglamentarias no solo pueden sino que deben incidir en todo aquello que resulte indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la ley que desarrollan” (FJ 2º de la STS 15 de julio 2010, Rec. n.º 26/2008). En tales supuestos la aplicabilidad de la ley depende de su complemento reglamentario; se precisa la respuesta del reglamento, especialmente cuando éste -como hace el proyecto objeto del presente Dictamen en el Preámbulo- expresamente manifiesta su vocación de abarcar toda la materia de gestión y ejecución de la Ley 4/2017, para “completar la regulación legal con normas que determinen el contenido y procedimiento”. Se frustraría este objetivo legal si el reglamento no desarrolla determinado precepto de la ley cuyo texto resultara manifiestamente insuficiente para su aplicación directa, o cuando se ofrezca por el reglamento una respuesta incompleta y deficiente que no permita una aplicación cabal de la Ley. A lo largo de las observaciones al articulado del presente proyecto de reglamento se encuentran algunas referencias a este supuesto.

El presente Reglamento se dicta en el ejercicio de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, que abarca, según el art. 95 del EA, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. La Comunidad Autónoma puede desarrollar una política propia, sin perjuicio de respetar los títulos competenciales del Estado. Como dijimos en nuestro DCC 244/2017, son ejecutivas las normas reglamentarias que se dicten *secundum legem* por el Gobierno, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo que, al interpretar el término “ejecutar”, incluye el de “completar, desarrollar o aplicar” las leyes, pluralidad de expresiones que no suponen conceptos distintos.

En esta línea, la LPACAP describe -aunque a la luz de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018- el ejercicio de la potestad reglamentaria como función de desarrollo y de colaboración de la ley (art. 128.2). El título VI de la referida Ley establece, como principios que han de informar la potestad reglamentaria, los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia. En virtud de estos principios de buena regulación, aplicables a las disposiciones reglamentarias autonómicas porque así lo establece la STC 55/2018, la norma debe intentar un acceso sencillo al ciudadano, coherente con el resto de las normas del ordenamiento jurídico, realizar la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir por la norma y establecer un marco predecible, integrado, claro y dotado de certidumbre.

En el presente caso, el Gobierno, mediante Decreto, hace uso tanto de la habilitación genérica contenida en la disposición final undécima LSC, como de considerables remisiones concretas de la ley al ejercicio de la potestad reglamentaria. Es decir, el Reglamento que pretende aprobar el presente PD es sólo uno de los varios desarrollos reglamentarios de la LSC -en la web del Gobierno de Canarias se detallan los diferentes desarrollos reglamentarios <http://www.gobiernodecanarias.org/politicaterritorial/temas/participacionciudadana/normativa/> -, pese a que en su Exposición de Motivos la Ley señala que “en aras de la simplificación y de la eficacia, esta nueva ley debe contener cuantas normas de aplicación directa sean posibles, reduciendo la necesidad de desarrollos reglamentarios a aquellos aspectos que sean inevitables, ya sea por tratarse de cuestiones técnicas, ya sea por ser cuestiones procedimentales, incorporando algunos preceptos, tradicionalmente reglamentarios”, justificándolo en que “(...) que de poco servirá una nueva norma, simplificada y racional, si su aplicación requiere un largo proceso de desarrollo reglamentario. Esto será inevitable, pero es necesario hacer un esfuerzo de regulación precisa como para ser directamente operativa”.

Finalmente, dado que el desarrollo de la Ley 4/2017 se ha confiado por el Gobierno de Canarias a varios reglamentos, resultará obligada una armonización de sus textos finales, inmediatamente antes de su aprobación, en aplicación del principio de seguridad jurídica, que en este caso se concreta en ejercitar la iniciativa normativa “de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico” (art. 129.4 LPACAP). Especial atención habrá de prestarse a los reenvíos entre reglamentos, y también en lo que concierne al alcance de sus respectivas Disposiciones derogatorias.

VI

Observaciones al Proyecto de Decreto.

Al Preámbulo.

Según el Decreto 15/2016, cuya norma Décima (apartado 1 y 2) contiene las Directrices sobre la forma y estructura de las normas reglamentarias, las Exposiciones de Motivos o los Preámbulos, como parte explicativa, lo son de los Reglamentos, no de los instrumentos normativos que los aprueban. Por ello, por un lado, se han de suprimir las referencias al Decreto contenidas en los párrafos segundo y tercero del Preámbulo; por el otro, se habrá de incorporar éste al texto del reglamento, inmediatamente antes de su parte dispositiva.

Artículo Único.

Según el apartado 1 de la norma Décima el Decreto 15/2016, el Reglamento figurará adjunto, no anexo, al instrumento normativo que lo apruebe.

La redacción del artículo único se puede realizar usando alguna de las fórmulas siguientes o similares:

Se aprueba el Reglamento (...), cuyo texto se inserta a continuación.

Se aprueba el Reglamento (...), cuyo texto se adjunta a continuación.

Se aprueba el Reglamento (...), que se inserta a continuación.

Se aprueba el Reglamento (...), que se adjunta a continuación.

Disposiciones del PD.

Según el apartado 1 de la norma décima el Decreto 15/2016, se incluirá en el Reglamento, no en el instrumento normativo que lo aprueba, el contenido correspondiente a la parte final de las normas con rango de ley, con las disposiciones que procedan.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Según la regla vigesimotercera del Decreto 15/2016, relativa a la parte final de las normas, ésta se dividirá en las siguientes clases de disposiciones por este orden: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales, por lo que esta disposición derogatoria deber ir después de la transitoria.

Disposición final primera. Desarrollo.

En nuestro Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, ya advertimos que las habilitaciones para el desarrollo normativo a través de reglamento dadas al titular de la Consejería competente han de ser de carácter excepcional.

Más recientemente, en nuestro Dictamen 504/2018, de 7 de noviembre, ya señalamos, en relación con una disposición de similar contenido a la presente, lo siguiente:

“(…) esta disposición final que ahora nos ocupa debe ser reparada, en la medida en que es claro también que es a aquel órgano -esto es, al Gobierno de Canarias- al que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y sin que a su vez pueda deferirla a otros órganos, como contempla esta disposición, para el ejercicio de una especie de potestad reglamentaria de segundo grado, con el alcance general que plantea, y sin quedar contraída la remisión indicada a la concreción de algún aspecto parcial contenido en la regulación reglamentaria establecida por el máximo órgano ejecutivo”.

La LSC, en su disposición final undécima, autoriza sólo al Gobierno a dictar las normas y disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en la Ley, por lo que atribuirle tal habilitación al titular de la Consejería sin expresa previsión legal contradice la Disposición final undécima de la Ley 4/2017.

Por su parte, de acuerdo con las observaciones anteriores, el desarrollo normativo únicamente es del Reglamento, no del Decreto, que se ha de limitar a aprobarlo.

Sumario.

Según el apartado 5 de la norma decimonovena el Decreto 15/2016, en las disposiciones de gran complejidad y amplitud se insertará un índice, que no sumario, siempre antes de la parte expositiva e inmediatamente después del título de la disposición aprobada.

VII

Observaciones a los artículos del reglamento.

Artículo 2.2.

Es deficiente técnica normativa hacer referencia expresa a normativa estatal, por lo que o se hace referencia genérica o se introduce la fórmula o normativa que la sustituya.

Artículo 3.

En la línea 1 del apartado 1 a "Administración" le falta el artículo determinado, mientras que a todo el apartado los signos de puntuación.

Artículo 5.1.c).

Las actuaciones de dotación deben considerarse actuaciones sobre el medio urbano, a incluir por tanto en la letra b).

Artículo 5.1.d).

Podría hacerse un esfuerzo complementario de definición en relación con las zonas de alto nivel de degradación.

Artículo 6.

En la letra g) del apartado 2 no tiene sentido remitirse al art. 347.2 LSC, siendo suficiente establecer los mismos plazos máximos que en el mismo: cuatro años.

Artículo 7.

En el número uno se lleva a cabo una reproducción incompleta del art. 199 LSC, lo que produce una indebida ampliación de las potestades que el precepto legal atribuye a la Administración, al no hacer constar que tales potestades sólo podrán ser ejercitadas como indica la Ley.

En el número dos, sobra la referencia genérica a la LSC.

En el apartado 3, sobra la referencia expresa al art. 221 LSC pues reproduce lo que dicho precepto establece (reclasificar a suelo rústico pasados 5 años sin que ello genere derecho a indemnización).

Artículo 8.2.c).2.

Este apartado debe corregirse en el siguiente sentido: “Sociedad mercantil de capital íntegramente público o mixto (...)”.

Artículo 9.

El apartado 2 dispone que en la determinación del régimen jurídico de las Gerencias de Urbanismo se *podrán* tener en cuenta determinadas reglas, cuando algunas de ellas son de obligado cumplimiento [apartados c), e), f)].

En el apartado 3, d) se otorgan a las Gerencias de Urbanismo la gestión del patrimonio público del suelo, que se le encomiende expresamente a cuyo fin podrán adquirir, poseer, reivindicar, gravar y enajenar toda clase de bienes, así como constituir titularidades fiduciarias de disposición, pero ello únicamente es posible si tienen personalidad jurídica, pues si no la competencia es de otros órganos de la Administración Local de la que forman parte. Así, por ejemplo, el art. 22.2, l), de la ley de bases de Régimen local, atribuye al Pleno municipal la función de enajenar el patrimonio.

Artículo 12.

Deberá tenerse en cuenta lo que dispone el art. 118 y siguientes de las Ley 40/2015 de Régimen Jurídico de Sector Público; cuando en el consorcio se incorporen personas privadas no podrán tener ánimo de lucro (art. 120 de la Ley 40/2015).

Además, en el apartado tres añadir, al final del inciso, “en los términos señalados en el artículo 15.1.b)””; es decir, los particulares sólo podrán incorporarse como colaboradores, y los entes privados cuando persigan fines de interés público concurrentes con las Administraciones actuantes.

Finalmente, en el número cinco, sustituir “y” por “o”.

Artículo 15.1.b).

Donde indica “artículo 10 anterior” debe modificarse por artículo 12. También aquí procede advertir que cuando en el consorcio se incorporen personas privadas no podrán tener ánimo de lucro (art. 120 de la Ley 40/2015), lo que debe indicarse en el precepto con más precisión.

Artículo 18.1.

La referencia ha de ser a “de conformidad con la normativa de aplicación”.

Artículo 18.7, último inciso.

Para asegurar el mantenimiento de las condiciones urbanísticas del suelo excluido a partir del reajuste puntual a que se refiere este número, habrá de incluirse también la referencia al aprovechamiento urbanístico medio que se le aplicaba antes de la alteración superficial. Por lo demás, no procede indicar que tal suelo “se reintegra” en el colindante, pues antes no perteneció a él, sino “se integra”. De aplicar tales correcciones el texto del último inciso del art. 18.7 quedaría del siguiente tenor: “En este caso, al suelo excluido se le asignará la clasificación, categorización, calificación y aprovechamiento urbanístico medio que ostente el suelo colindante al que se integra”.

En la redacción final del texto de reglamento procedería también plantearse la introducción de alguna solución a los problemas de gestión del suelo colindante producidos por la recepción de la superficie excluida por la nueva delimitación.

Artículo 20.1.

Para el cálculo del aprovechamiento correspondiente a cada finca o parcela, en los distintos preceptos de este Proyecto de reglamento unas veces se menciona el aprovechamiento medio de la unidad de actuación y otras el del sector o ámbito. La determinación precisa de cuándo se aplica uno y cuándo otra resulta fundamental para practicar adecuadamente la equidistribución. Una indeterminación normativa en esta cuestión puede afectar a la seguridad jurídica. Del texto del art. 18.3 claramente se desprende que se refiere al aprovechamiento medio de la unidad de actuación; pero no se especifica en el art. 20.1. Teniendo presente lo establecido por los arts. 29, 43.1 a) y 49. d) LSC, y a la vista del texto del art. 20.1 que se analiza, cabe interpretar que el aprovechamiento medio al que se refiere este precepto es el del sector o ámbito, para mantener los equilibrios entre unidades de actuación; esa es también la interpretación del Informe sobre las observaciones formuladas por las Administraciones públicas, Colegios profesionales y particulares al anteproyecto de reglamento. En consecuencia, procede incorporar al final del texto del mencionado 20.1 la expresión “del respectivo sector o ámbito”. Igualmente habrá de incluirse esta frase en la segunda línea del art. 20.3

Artículo 20.3.c).

Este apartado regula el régimen jurídico urbanístico aplicable al suelo excluido de la unidad de actuación como consecuencia de la aplicación del procedimiento de delimitación sin acudir a la modificación del planeamiento. La fijación de este régimen se encomienda al acto administrativo que aprueba la delimitación, sin establecer criterio alguno al respecto (a diferencia del comentado art. 18.7). Señala el 20.3. c) que corresponderá a estos suelos excluidos la clasificación y calificación que libremente les fije el acto administrativo de delimitación. Tal fórmula resulta inaceptable, pues la determinación de la clase de suelo, y la de los usos corresponde en exclusiva al plan [arts. 136A. a) y B. b), y 137. 1. A. a) LSC]. Un simple acto administrativo no puede desplazar esta atribución legal, por lo que el precepto propuesto incurre en ilegalidad.

En atención a lo que acaba de señalarse, procede encontrar una solución alternativa para proceder a la fijación de aquel régimen jurídico urbanístico. Varias pueden ser las fórmulas, y entre ellas se puede acudir a la que aporta el propio proyecto de reglamento, en el ya comentado art. 18.7.

Artículo 21.

En el apartado 1 es más preciso hacer la remisión al precepto exacto del propio Reglamento que regule los gastos de gestión y ejecución (art. 38).

Artículo 22.

Debe sustituirse “y” por “o”.

Rúbrica del Capítulo IV del Título Preliminar.

El proyecto que se dictamina rotula este Capítulo con el enunciado “instrumentos para la transformación registral del suelo afecto a ejecución del planeamiento”. La fórmula no la utiliza la Ley que se desarrolla. En este capítulo se regulan los proyectos de reparcelación y los convenios reparcelatorios, ambos instrumentos de gestión urbanística para el desarrollo de los diferentes sistemas de ejecución [art. 198.1. a). 3 LSC]. Al proyecto de reparcelación encomienda la Ley la función de hacer posible la nueva agrupación de fincas ajustada al planeamiento, adjudicándolas a los que deban ser beneficiarios en proporción a sus respectivos derechos, con la correspondiente equidistribución de beneficios y cargas (arts. 217.1 y 279 LSC); en cuanto a los convenios de gestión cumplirán idéntico objetivo mediante la incorporación de acuerdos entre los particulares y la Administración

actuante (arts. 218 y 288 LSC). Es cierto que la aprobación de estos proyectos y convenios permitirá su inscripción en el Registro de la Propiedad (arts. 217. 6 y 218.3 LSC), con los consiguientes efectos jurídicos sobre la titularidad y características de las fincas afectadas. Pero eso no es propiamente "transformación registral del suelo". Por ello, y atendiendo al contenido efectivo de este Capítulo y a la rúbrica del siguiente ("Instrumentos de ejecución material del planeamiento"), procedería rotularlo como "De la reparcelación y los instrumentos de gestión urbanística".

Artículo 24.

De conformidad con el art. 279 de la LSC el precepto debe referirse a sector, ámbito o unidad de actuación.

Artículo 25.

Prácticamente reproduce el art. 280 LSC, por lo que sobra, por superflua, la referencia al mismo.

Artículo 26.2.

Debe adecuarse al art. 282.2 LSC, del que es una reproducción inexacta.

Artículo 26.3.

El apartado 3 no está previsto en el art. 282 de la LSC; no obstante, no resulta contrario a ningún precepto de la Ley y complementa adecuadamente esta modalidad reparcelatoria.

Artículo 26.4.b).

Al Alcalde corresponde, efectivamente, la aprobación del proyecto de reparcelación (art. 21. 1. j. LRRL); pero en los municipios de gran población el órgano competente es la Junta de Gobierno Local. En consecuencia procede añadir al texto de este precepto reglamentario, después de la expresión "por el Alcalde", la de "o, en los municipios de gran población, por la Junta de Gobierno Local".

Artículo 26.4. pfo. Final.

No se establece el órgano competente para la aprobación definitiva.

Artículo 27.1.e).

Este precepto es una reproducción literal del art. 285 LSC. En principio, ya en las observaciones generales de este Dictamen ha quedado manifestada la ausencia de reparo a la reproducción, incluso literal, en el reglamento del texto de preceptos legales, si ello contribuye a una aplicación unificada de la normativa en su conjunto.

Pero el requisito básico de esta técnica normativa es que se aplique con respeto del conjunto del ordenamiento jurídico, y aquí no se ha cumplido. Efectivamente, la letra e) del número 1 de este artículo introduce un inciso, que no está en la Ley desarrollada, que formula la siguiente reserva: "salvo que se trate de preexistencias ilegales e ilegalizables que no será objeto de indemnización".

Tal añadido contradice lo establecido en el inciso final del párrafo cuarto del art. 35.3 del RDL 7/2015, de carácter básico, que señala: "*Si han quedado incursos en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil*"; y en esta misma línea el párrafo segundo del art. 48. b) de tal norma básica. En consecuencia no se puede, como incorrectamente propone el señalado art. 27 del reglamento, excluir de la indemnización aquellos edificios o instalaciones preexistentes que, aunque ilegales e ilegalizables, se encuentren en situación de fuera de ordenación pero aún no hubieren agotado el tiempo de su vida útil. Debe, pues, considerarse ilegal el referido inciso.

Artículo 30.a).

Después de la frase "fincas iniciales existentes" debe sustituirse la expresión "en la unidad" por el de "en el respectivo ámbito, sector o unidad de actuación". Se trata de hacer referencia a todos los espacios de equidistribución posibles.

Artículo 32.1.

En la sexta línea de este número se utiliza un tiempo verbal impropio del carácter prescriptivo de una norma jurídica. El término "englobaría" debe sustituirse por "englobará".

Último inciso del artículo 33.2.

El inciso que comienza con la frase "Si compareciere una vez aprobado (...)" hasta "que se corresponde" resulta contrario al orden competencial. La materia de los registros públicos es competencia del Estado, en virtud del art. 149.1.8º de la Constitución Española, por lo que lo correcto es remitirse a la correspondiente legislación estatal: Ley Hipotecaria y su reglamento, y el RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, o normas que lo sustituyan.

Artículo 33.2.

Cuando, como sucede en este caso, la competencia del Estado no se extiende sólo a lo básico sino que es plena y no hay margen, por tanto, al desarrollo normativo de dicha competencia por las Comunidades Autónomas, ha de evitarse la reproducción de las normas estatales dictadas en ejercicio de la indicada competencia. Observación ésta que se formula con carácter general en relación con este precepto.

Artículos 33.3 y 34.9.

No se puede determinar en la normativa autonómica las actuaciones en las que deba intervenir el Ministerio Fiscal.

Artículo 34.

A todo este precepto ha de formularse el mismo reproche que al art. 33.2.

Artículo 34.4.

En lo regulado en el apartado a), si las construcciones e instalaciones “están afectas a un expediente de restauración de legalidad urbanística perturbada”, es decir si aún no se ha resuelto el expediente, no puede decretarse la no indemnización hasta tanto conocer el sentido de la resolución del mismo, incorporando además un supuesto no previsto legalmente.

En cuanto al apartado b), tal como ya señalamos en el art. 27, este apartado contradice lo que establece el inciso final del párrafo cuarto del artículo 35.3 del RDL 7/2015, de carácter básico.

En consecuencia, el último inciso del art. 34. 4, desde “No será objeto (...)” hasta “ilegalizables”, debe suprimirse.

Artículo 34.7.

En el apartado séptimo hay un error en la primera palabra de la tercera línea, debiendo sustituir la palabra “solo” por (...) “una sola finca de resultado”.

Artículo 34.9.

En el apartado b) es necesario añadir: “constando que el titular registral se ha dado por enterado personalmente y no ha formulado oposición”. Se trata de no contradecir el art. 9.3 del RD 1093/1997 por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

Artículo 36.1.a).

En la referencia a la Resolución de 29 de octubre de 2015 de la Subsecretaría por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro se debe indicar “o la norma que la sustituya”.

Artículo 36.3.

En la tercera línea, la frase “tenor de las cuales” debe ser “tenor de los cuales”.

Artículo 36.9 y 10.

Los apartados 9 y 10 del art. 36 deben redactarse de forma coordinada y sistemática. En principio, el apartado 10 debe incluirse antes del 9, para una comprensión más armonizada del conjunto.

El número 9 está redactado de forma confusa, pues mezcla en un mismo párrafo ideas diferentes, sin suficiente orden ni claridad. El apartado 10, ayuda a interpretar lo que quiere decir el 9.

Aunque no se diga con claridad, todos los supuestos que recogen estos dos apartados, y no sólo el segundo inciso del apartado 9, serían casos en los que los propietarios quedarían excluidos del proceso equidistributivo, haciendo en su caso, las compensaciones económicas que procedan, con el fin de mantener las edificaciones primitivas. Lo que no queda claro es si tendrían que participar en los gastos de urbanización, por lo menos en cuanto al exceso de aprovechamiento que les corresponda.

El apartado 9 del art. 36, desde la frase “No obstante”, tal y como está redactado, parece referirse al supuesto de propietarios de construcciones que serán excluidos del proceso equidistributivo, con el fin de conservar sus construcciones compatibles con el planeamiento. No obstante, tendrán que compensar económicamente el exceso de aprovechamiento. No se dice si tienen que contribuir a los gastos de urbanización en proporción a la cuota que les corresponda o sólo por el exceso de aprovechamiento.

El segundo inciso del apartado 9 se refiere a un supuesto distinto, que debería recogerse en un párrafo o número independiente. Sería otro supuesto de exclusión del proceso equidistributivo propiamente dicho, con el objetivo de mantener dentro del ámbito, sector o unidad de actuación las viviendas de propietarios destinadas a

vivienda habitual, sean o no compatibles con el planeamiento (no se precisa esta última condición en el apartado 9, pero se deduce del apartado 10), cuando sea imposible o difícil la gestión, tanto si se mantiene la propiedad primitiva, por tener el propietario un exceso de aprovechamiento superior en más de un 15% al que le correspondería, como el proyecto reparcelatorio, por la elevada cuantía de las indemnizaciones que habría que abonar a los propietarios afectados, que harían inviable económicamente la gestión del sector, ámbito o unidad de actuación. En estos casos, se excluye a los propietarios del proceso equidistributivo si cuentan con el respaldo de la mayoría de propietarios. Estos propietarios tienen que compensar económicamente el exceso de aprovechamiento, como se deduce del apartado 10, siendo preciso aclarar si quedan liberados del pago de todos los gastos de urbanización o deben participar en ellos por lo menos en cuanto al exceso de aprovechamiento.

Artículo 38.4.

El apartado cuarto recoge un plazo de prescripción para solicitar el reintegro de gastos por parte de los propietarios o entidades urbanísticas a las empresas suministradoras. Esta es una cuestión civil, y además propia de la legislación sectorial de energía (Ley 24/2013 del Sector Eléctrico y RD 1955/2000), más que de gestión urbanística, por lo que la competencia es del Estado (art. 149.1.8 y 149.1.25), en consecuencia no procede incluirlo en el reglamento.

Artículo 42.

En el apartado i) se hace referencia expresa al Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por lo que se debería, en buena técnica normativa, o hacer referencia genérica a la normativa que desarrolle la ley del suelo estatal o a la normativa que la sustituya.

Artículo 44.

La rúbrica de este artículo debe cambiar, para corresponderse con su contenido. En este precepto no se regula la reparcelación económica, ni siquiera una modalidad de ella no incluida en el art. 286 LSC. Este artículo no constituye desarrollo de este precepto legal. Se trata de una operación de gestión urbanística distinta, la normalización de fincas.

Del texto del artículo se deduce que se utilizará parcialmente la técnica de la reparcelación económica; pero no del todo, pues también se corresponde con la ordenación propia de la reparcelación voluntaria. A la vista de estas explicaciones, la

redacción final del precepto debe ser objeto de una revisión general, que además comience en su apartado primero con la referencia explícita y clara a la normalización de fincas.

Artículo 46.2.

El apartado segundo recoge cuestiones relativas a los registros e instrumentos públicos que son competencia del Estado (art. 149.1.8º). Habrá que estar a la legislación hipotecaria y la RD 1093/1997, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

Artículo 49.

El término “comunidad” debe sustituirse por el de “Comunidad Autónoma”. Además, si se reitera lo contenido en determinados artículos de la LSC no es necesaria su cita expresa.

Artículo 50.

Si se reitera lo contenido en determinados artículos de la LSC no es necesaria su cita expresa. Si se remite expresamente a leyes estatales, o basta con una referencia genérica o se debe apostillar que también vale con la norma que, en su caso, la sustituya.

En particular, el apartado 4, contiene normas relativas a registros e instrumentos públicos que son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8ª); si el precepto reglamentario pretende añadir algo que no figura en tales normas invade en este caso la competencia estatal, si lo que pretende es reiterar la norma estatal resulta innecesaria e incide en la práctica de las *leges repetitae*.

Artículo 52.7.

El apartado séptimo, deberá tener en cuenta el art. 49 h) de la Ley 40/2015, que prevé que los Convenios tendrán una duración determinada, que en principio, si “normativamente” no se establece otra cosa, será de cuatro años más la prórroga, en su caso. La duración necesaria para el cumplimiento de los fines deja el plazo indeterminado. Si lo que pretende el proyecto de reglamento en el inciso final de este 52. 7 es establecer un criterio para la fijación del plazo, no debe en cualquier caso eludir la mención a la duración máxima, fijando la de cuatro años de la legislación básica u otra. Debe, en consecuencia, añadirse la expresión “sin poder

nunca superar el de ... (x) ... años". En su defecto, de no añadir nada, se entenderá aplicable el plazo de cuatro años de la legislación básica.

Artículo 54.2.

No es la legislación estatal sino la autonómica la que contempla la nulidad de pleno derecho de los convenios. Por ello, debe corregirse la remisión que efectúa este precepto en el sentido expuesto.

Artículo 55.4.

Debe sustituirse "ayuntamiento" por "Alcalde o, en el caso de municipios de gran población, la Junta de Gobierno local", todo ello según disponen los arts. 21. 1. j) y 127. 1 LRBRL.

Artículo 56.

Para evitar reiteraciones, bastaría con una mera remisión al art. 22, del cual constituye una reproducción literal. Procede evitar esta práctica a lo largo de todo el reglamento.

Artículo 60.4.

Después de la palabra "iniciativa", en la línea cuatro, añadir ", a su riesgo y ventura, la tramitación", para corresponderse con precisión con lo establecido en el art. 209.3 LSC.

Artículo 61.

La reproducción por el proyecto de reglamento del art. 208 LSC es incompleta, por un lado; y, por el otro, infundadamente complementada.

Al final del número 1. c) se incorpora un inciso que no figura en la Ley: "o, en su caso, cuando contando con más de este porcentaje así se haya acordado entre los propietarios que representen más del 50% y el agente externo". Esta incorporación no tiene cobertura legal, pues el art. 208. 1. b) LSC obliga a que siempre que la iniciativa cuente con el apoyo del 50% o más de la superficie se opte por el sistema de compensación. La voluntad de una parte de los propietarios, más la del agente externo, no puede contradecir lo establecido en tal precepto legal, lo cual incluso pudiera perjudicar a la minoría. Este complemento de lo establecido en la Ley, que pretende incorporar el proyecto de reglamento, debe ser rechazado por falta de cobertura legal.

Pero, además, la reproducción del texto de la Ley que efectúa el proyecto de reglamento es incompleta, pues no incorpora el número 3 del art. 208 LSC, que establece un requisito de carácter temporal de indudable importancia, que habrá de ser recogido por el reglamento.

Artículo 62.1.b).

Este apartado no se corresponde con el art. 210.2 LSC, pues éste exige que podrá formular iniciativas no cualquier persona, sino cualquier empresario con capacidad para contratar con la Administración; esto mismo requiere el propio proyecto de reglamento en el art. 87. b).

Tampoco se corresponde con la Ley la frase “aunque no sea propietario del suelo”, pues el precepto legal indica “que no sea titular de propiedad”, lo que no es lo mismo. En la expresión del proyecto de reglamento cabe cualquier persona, sea o no propietario del suelo; en la de la Ley (“que no sea titular de la propiedad”) sólo cabe el no propietario.

Artículo 62 3.

Los terrenos de dominio público a excluir serán sólo los que procedan de cesión gratuita [art. 208. 2. a)]. Por lo demás, el precepto reglamentario deberá incluir todos los criterios legalmente establecidos.

Artículo 64.3.

Este reenvío a la Ley, y también al reglamento de planeamiento, resulta innecesario.

Artículo 66.1.

Sobra, por superflua, la referencia al art. 213 LSC, ya que este precepto desarrolla ese y los siguientes de la misma .Se repite la palabra “para” .

Artículo 66.1.d).9.

En este apartado se debe sustituir la referencia expresa al Reglamento de Valoraciones por una referencia genérica o se debe apostillar que también vale con la norma que, en su caso, la sustituya.

Artículo 66.5.

El apartado quinto, señala que los documentos se podrán ajustar antes de su aprobación. El término “ajuste” precisa de concreción, señalando que serán cambios

no sustanciales, pues en otro caso, podría ser necesario repetir el trámite de información pública.

Artículo 67.1.c).

Después de “cualquier persona”, añadir “con capacidad para contratar con la Administración”, por las razones expuestas en relación con el art. 62.

Artículo 69.2.

La palabra “personas” debe ser sustituida por “empresarios con capacidad para contratar con la Administración”.

Artículo 77.3.

El apartado tercero contiene un error de redacción, debiendo sustituirse la palabra “pertenezca”, por “perteneciera”.

Artículo 82.1.

El texto propuesto es confuso. La redacción del precepto reglamentario habrá de incorporar también la sistemática del artículo de la Ley que se desarrolla.

Artículo 83.

Procede mejorar la redacción de este artículo, debido a que dificulta en extremo su cabal comprensión.

Por lo demás, en su apartado diez procede añadir: “*previamente convocado en legal forma y sin que se alegue causa justificada*”, para evitar situaciones de indefensión.

Artículo 87.a).

Cambiar “siguiente a la” por “siguiente al de la”.

Artículo 90.

En el apartado 2, como se reitera lo contenido en el art. 211.3 LSC no es necesaria su cita expresa.

En el apartado 3, en la medida en que el proyecto de reglamento desarrolla la LSC, no es necesario la cita de esta, que no añade nada.

Artículo 92.

Como ya indicamos en la observación al art. 78 del proyecto de reglamento, la referencia en el apartado 1 a los arts. 218, 288 a 294 de la Ley 4/2017, de 13 de

julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias es innecesaria porque los artículos 49 a 54 del presente Reglamento ya vienen a desarrollarlos.

Artículo 99.1.

Para mejorar su redacción la definición del sistema habrá de iniciarse con la mención del nombre de cada uno de ellos: “el sistema de cooperación es aquel en el que (...)”.

Además, donde se indica “sistema de ejecución de planeamiento público” debe decir “sistema de ejecución pública del planeamiento”. También, donde se señala “pero otorgan” su sustitución por “otorgando” mejoraría el texto.

Artículo 99.3.

Debe sustituirse “Capítulo V” por “Capítulo IV del Título Preliminar”.

Artículo 103.2.

El apartado segundo, debería añadir: “salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quorum especial para determinados supuestos”, de conformidad con el art. 10 del RDL 7/2015.

Artículo 104.2.

En este apartado se debe eludir la cita expresa a la ley 40/2015, siendo suficiente la referencia genérica a la normativa estatal.

Artículo 105.4.

Antes de las palabras “del Título I” añadir “del Capítulo I”.

Artículo 106.

Apartado 2.b). Señala que el aplazamiento devengará intereses, aplicándose el tipo de interés legal vigente en el momento de acordar las condiciones a asumir por los propietarios que se acojan a tales medidas. El momento en que comiencen a devengarse tales intereses, por la imprecisión de la expresión empleada, resulta incierto; en principio, lo razonable es que desde que resulte exigible el pago de las gastos de urbanización, pero habrá de indicarse expresamente en el precepto reglamentario.

Apartado 5. La participación en la gestión deberá limitarse a lo establecido en el art. 240 LSC, que se refiere sólo a proponer, informar y hacer seguimiento del

proceso, lo cual debe recogerse por el precepto reglamentario en correspondencia con lo que dispone la Ley desarrollada.

Artículo 107.1.

Donde figura "ejecución del planeamiento público" debe decir "ejecución pública del planeamiento".

Artículo 107.3.

En la última línea de este apartado figura la palabra "deberá", que procede eliminar.

Artículo 109.1.

Para mejorar la redacción, "general" debe sustituirse por "estatal" (para referirse al RDL 7/2015), "del suelo" por "de suelo", y "expropiación forzosa" por "de la expropiación forzosa".

Artículo 113.1.

Sustituir "sistema de ejecución de planeamiento público" por "sistema de ejecución pública del planeamiento".

Artículo 117.

Procede la transcripción literal del precepto legal, en este caso el art. 255 LSC, en vez de su remisión en blanco.

Artículo 119.1.

Debe suprimirse, por innecesario, el último inciso de este apartado, desde "de conformidad".

Artículo 120.2.d).

En el apartado segundo d) del proyecto de reglamento se debe añadir: "*en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente*", para adecuarse a lo establecido en el art. 18. 2. b) del RDL 7/2015.

Artículo 121.2.d).

No tiene sentido hacer referencia al art. 307 de la LSC en que están regulados los PAMU y no el resto de instrumentos urbanísticos relacionados, por lo que se debería suprimir tal referencia.

Artículo 121.3.

Apartado tercero d). Se deberá señalar que la evaluación ambiental será la que proceda de acuerdo con la legislación básica de evaluación ambiental, suprimiendo el término "simplificada".

Artículo 121.6.

El texto del proyecto de reglamento no se acomoda a los números 1 y 2 del art. 8 del RDL 7/2015, de carácter básico, al ser más restrictivo que éste, por no incluir referencia alguna a los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, ni mencionar en la letra a) la expresión de la norma básica sobre "los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas".

Artículo 122.

Apartado tercero. Los PAMU deberán incorporar en su contenido la documentación ambiental (se deberá suprimir la expresión "*cuando proceda*"), ya que todos los instrumentos de ordenación, según el Tribunal Constitucional, se someten a evaluación ambiental estratégica, sin que a priori se pueda determinar supuestos de exclusión, (salvo los limitados casos establecidos en la Ley 21/2013), o normas que lo sustituyan.

En el apartado 5 sobra la referencia a los arts. 308 y 30 LSC porque se desarrollan en este apartado.

Artículo 123.

En el apartado 1 es suficiente con la alusión al Reglamento, en referencia a las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística reguladas en este Reglamento, por lo que la alusión a la LSC debería suprimirse, pues aquél contiene todas las modalidades de gestión de ordenación territorial y urbanística.

Artículo 124.

En relación con el apartado c) procede incorporar la regla prevista en el art. 310.2 LSC: "La Administración deberá garantizar que la propuesta del plan de realojo contempla a todos los ocupantes legales que tengan derecho".

En el apartado c) 2, añadir, entre "propietario de la vivienda" y "deberá garantizar", la frase "por el tiempo de duración del contrato".

En el apartado h) se ha de hacer referencia a la normativa que, en su caso, pueda sustituir al Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre.

Artículo 126.

En el apartado 1. d), 2, se ha de hacer referencia a la normativa que, en su caso, pueda sustituir al Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre.

Artículo 127.2.

Este apartado contradice el art. 26. 4. pf. 2º RDL 7/2015, que permite la colindancia intermedia con bienes de dominio público.

Artículo 127.4.

Se ha de hacer referencia a la normativa que, en su caso, pueda sustituir al art. 65.1.h) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Rúbrica del Capítulo III del Título I.

Debe suprimirse “o zonas de alto grado de degradación”, pues el capítulo no las regula, limitándose a la ejecución de las actuaciones sobre asentamientos.

Esta grave omisión del proyecto de reglamento deja sin desarrollo los arts. 318 LSC y 18. 4 RDL 7/2015, cuando la propia rúbrica del capítulo evidencia la intención de desarrollar tal materia. Dada la complejidad jurídica de las intervenciones en estas zonas degradadas se requiere una concreción normativa mayor y más detallada que la aportada por la Ley autonómica y la legislación básica, por lo que el concurso del reglamento es aquí imprescindible. Todo ello configura un supuesto de ilegalidad omisiva, pues si bien no hay en la Ley un mandato expreso de desarrollo reglamentario, dada la vocación de completitud proclamada por el preámbulo del proyecto de reglamento, éste debe desarrollar los preceptos legales con la concreción suficiente para su aplicación.

Finalmente, ha de señalarse que la rúbrica de este capítulo se limita a referirse a los asentamientos, sin explicar si se refiere a los rurales, a los agrarios, o a ambos. En los artículos incluidos en el capítulo sólo hay referencia a los rurales, y ello parece consecuente con la extrema dificultad, si no imposibilidad, de aplicar estas actuaciones sobre los asentamientos agrarios. Sin embargo, en el 131. 3. c) se

mencionan también estos últimos. Debe aclararse esta cuestión, que afectará también al rótulo del capítulo.

Artículo 130.

En el apartado 4 no es necesario aludir expresamente a la LSC, siendo suficiente, en aras de una buena técnica normativa, hacer referencia genérica a su normativa reguladora.

Artículo 131.

En el apartado 1, c), no es necesario aludir al art. 38 LSC. Además, en este apartado hay un error de escritura en la palabra "applicable", debiendo eliminar una "p".

Artículo 136.2.

Este apartado debe colocarse entre el numerado como 3 y el como 4, pues la modificación de los estatutos es posterior a su aprobación inicial.

Artículo 136.3.d).

Donde en la segunda línea de este apartado se dice "documentos de registrales" debe sustituirse por "documentos de gestión".

Artículo 141.3.

La disolución de la entidad urbanística requerirá acuerdo de la Administración, que se entenderá implícito en el acuerdo de recepción de la urbanización, si así lo pidiera la entidad (sustituir la palabra "decidiera" por "pidiera").

Artículo 147.2.

En la sexta línea de este apartado se indica que ante el incumplimiento de las obligaciones de urbanización se podrá "proceder a la determinación de infracción urbanística e imposición de multas y sanciones, de conformidad con el artículo 115 de este Reglamento". Tal artículo no incluye en el expediente de declaración de incumplimiento, y su correspondiente resolución, la determinación de la existencia de infracciones o la imposición de sanciones. Aquello parece lo correcto, pues la materia sancionadora precisa de procedimiento separado, con sus propias reglas y características. Es cierto que el art. 379 LSC tipifica como infracción grave los incumplimientos en materia de ejecución, pero éste como todos los preceptos de carácter sancionador de esta Ley no han sido objeto de desarrollo reglamentario. Al

respecto nos remitimos a nuestro Dictamen 504/2018, de 7 de noviembre. En fin, por todo ello, el inciso de referencia del art. 147. 2 debe suprimirse.

Artículo 148.

Procede sustituir “se podrá”, en la cuarta línea, por “podrán instar, subrogándose así los propietarios en la posición del ejecutor de la urbanización ausente; ello impone la atribución a la comunidad de propietarios del derecho a entregar las obras de urbanización y solicitar su recepción. Tal interpretación se deduce de la exigencia de constitución de los propietarios en comunidad acogida a la legislación de propiedad horizontal (art. 24 de la Ley 49/1960, de 21 de julio), pues el simple ejercicio del derecho de petición de uno o varios propietarios ya está reconocido con carácter general. Si este precepto exige la constitución de la comunidad cabe entender que ello supone la atribución del derecho a instar la recepción (con el consiguiente derecho al trámite), resultando la Administración obligada a iniciarlo en los términos del art. 149 del proyecto de reglamento.

Artículo 151.2.

El inciso final “o, en definitiva, la redacción de proyectos de obras o constructivos” resulta más restrictiva que lo dispuesto por el art. 257. 2 LSC, por lo que debe suprimirse. El reglamento no puede incluir limitaciones de derechos que la Ley no contempla.

Artículo 152.1.

Sobra la referencia al art. 319 LSC, pues lo reproduce.

En la línea sexta del apartado a) intercalar la palabra “el”, entre “general para” y “que el planeamiento”.

Artículo 152.2.

Después de las letras a) y f) se deberá añadir la conjunción “y”, para respetar la redacción del art. 319.2 de la Ley 4/2017.

Artículo 153.4.

En el apartado 4 sobra la referencia a la LSC, cuyos arts. 249 y 250 se remiten, precisamente, al reglamento.

Artículo 155.3.

Aunque reproduce el art. 322 LSC, así como en efecto resulta obligada la remisión a la normativa estatal en el caso del pago en especie, no sucede lo mismo

en el de la liberación de la expropiación, de acuerdo con la STC 143/2017, de 14 de diciembre, dictada con posterioridad a la LSC, que declaró inconstitucional el art. 43 RDL 7/2015.

Artículo 156.

En los inicios de los apartados 1 y 2 sobran las referencias a los artículos de la LSC, pues el plazo es reproducido, lo que hace innecesaria esas referencias.

Rúbrica del artículo 158.

Sustituir "gestión" por "bienes integrantes", para mejor responder al contenido de este precepto.

Artículo 159.2.a).

Sustituir en la sexta línea, "de la comunidad o del cabildo" por "de la Comunidad Autónoma o del Cabildo".

Artículo 159.2.b).

En el apartado 2, b) sobra la alusión a la LSC.

Observación final.

Procede una revisión ortográfica y de puntuación del texto del proyecto de Decreto, a fin de corregir las diversas erratas que se constatan.

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

1. El contenido del proyecto de Decreto que se dictamina se considera, en términos generales, ajustado al ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

2. Se formulan reparos de legalidad a la Disposición final primera del Decreto, y a los siguientes artículos del proyecto de reglamento: 20. 3. c); 27. 1. e); último inciso del 33 .2; 33. 3; 34. 3. 4, 6 y 9 a); 61; 62. 1. b); 67. 1. c); 69. 2; 121. 6; y 127. 2.

3. Se ha incumplido el específico mandato de desarrollo reglamentario del artículo 262. 2 LSC. No se ha incluido en el proyecto de reglamento el desarrollo de la gestión y ejecución de las actuaciones edificatorias (artículos 260 a 265 de la Ley 4/2017) ni de las actuaciones en zonas de alto nivel de degradación (artículo 318 de la Ley 4/2017).

4. Se formulan diversas observaciones al articulado.