

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2022/2023

Convocatoria: JULIO.

**LOS PROYECTOS DE INTERÉS INSULAR O AUTONÓMICO EN LA
LEY DEL SUELO Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE
CANARIAS.**

[Projects of island or regional interest in the land law and protected natural areas of the canary islands.]

Realizado por el alumno/a D. Claudia Dorta Martín. DNI: 42235686G

Tutorizado por el Profesor D. Francisco Lorenzo Hernández González

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Resumen:

La elección de esta figura se debe a la gran polémica surgida en la isla de La Palma el pasado mes de marzo como consecuencia de la declaración de Interés Insular del “Eco-resort” La Pavona, paso previo para su tramitación como Instrumento de Planificación Singular Turística, ocasionando que una parte de la población palmera se posiciona en contra de esta decisión y salga a las calles a manifestarse.

Los instrumentos de planificación singular turística se asemejan a los Proyectos de Interés Insular o Autonómico y se van a regir por su normativa en todo aquello que no se encuentre regulado en la legislación específica. Ambos tratan de dar una respuesta ágil y rápida a las necesidades sociales ante la dificultad y lentitud que supone modificar un plan de ordenación, posibilitando el desplazamiento de las determinaciones del planeamiento insular y municipal siempre que concurra un interés supralocal de la actuación que los justifique.

Abstract:

The choice of the study of this figure is due to the great controversy that occurred on the island of La Palma last March. This arises when the Cabildo declares the insular interest of the "Eco-resort" La Pavona, causing a part of the La Palma population to take a position against this decision and take to the streets to demonstrate. The unique tourism planning instruments are the figure that will be used to implement the Eco-resort. However, these are similar to projects of island or regional interest and will be governed by their regulations in everything that is not regulated in their specific legislation. Both try to give an agile and quick response to social needs due to the difficulty and slowness of modifying a management plan. Their particularity derives from the fact that they make possible the displacement of the determinations of the insular and municipal planning whenever there is a supralocal interest of the action that justifies it.

Índice.

I. INTRODUCCIÓN.	5
1.1. Antecedentes.	5
1.2. Las Comunidades autónomas.	6
1.3. Canarias.	7
1.4. STC 42/2018 y 86/2019.	9
II. LOS PROYECTOS DE INTERÉS INSULAR O AUTONÓMICO.	12
2.1. Régimen jurídico.	13
A. Suelos afectados.	13
B. El interés insular o autonómico y su carácter estratégico.	14
2.2. Procedimiento.	15
A. Iniciativa pública o privada.	15
B. Declaración del interés público.	16
C. Determinaciones.	16
D. Tramitación.	17
2.3. Evaluación ambiental.	19
2.4. Efectos.	21
2.5. Vigencia de los proyectos.	22
III. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SINGULAR TURÍSTICA. ..	23
3.1. La Ley 2/2016.	23
3.2. Régimen jurídico.	24
A. Objeto.	24
B. Determinaciones y documentación.	24
C. Tramitación.	26
D. Similitudes y diferencias con los proyectos de interés insular o autonómico.	27

IV. EL PROYECTO ECORESORT EN LA ISLA DE LA PALMA.	28
V. Conclusiones.	33
Bibliografía.	34

I. INTRODUCCIÓN.

1.1. Antecedentes.

Los proyectos de interés supramunicipal permiten la transformación de la ciudad sin necesidad de adaptarse a las indicaciones previstas en el planeamiento. No son un instrumento novedoso a pesar de haber sido introducidos recientemente en la legislación canaria.

El antecedente más remoto lo podemos encontrar en el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes, que tiene como objetivo principal hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas sin demora alguna. A tal fin prevé la elaboración de un *proyecto de delimitación* que tiene por objeto la determinación de los terrenos que, por contar con los servicios mínimos de urbanización o encontrarse en áreas consolidadas por la edificación, tienen la consideración de suelo urbano, quedando el resto clasificado como suelo no urbanizable. Asimismo, su aprobación es título habilitante a efectos de expropiación forzosa pues implica la declaración de utilidad pública e interés social. La función de estos proyectos es permitir la elaboración de planes de ordenación parciales o especiales y proyectos de urbanización, que se aprobarán sin la previa existencia de Planes Generales y, en su caso, podrán también modificar los planes existentes.¹

En la actualidad 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, recoge en su Disposición Adicional Décima, la posibilidad de aprobar *proyectos y obras de servicios públicos* siempre que razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan. Estos actos son promovidos por la Administración General del Estado que deberá remitir el proyecto al Ayuntamiento correspondiente para que manifieste su conformidad o disconformidad. Si existiese disconformidad se elevará al Consejo de ministros que decidirá si procede su ejecución, y en caso afirmativo, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda. Se introduce en

¹ LA LEY. *Instrumentos de ordenación complementarios y subsidiarios* [en línea] [consulta: mayo 2023] Disponible en: <https://laleydigital-laleynext-es.accedys2.bbtck.ull.es/>

este precepto una excepción al principio de planificación previa que legitima la ejecución de obras necesarias sin necesidad de esperar a la modificación del planeamiento vigente.

Al margen de esta figura, la legislación estatal no prevé ningún instrumento de planeamiento excepcional con capacidad para imponerse a la planificación urbanística, dado que carece de competencia en materia de Derecho Urbanístico.

1.2. Las Comunidades autónomas.

A partir de las competencias que a las Comunidades Autónomas les otorga el título Ordenación del Territorio (artículo 148.1.3 de la Constitución Española), la mayor parte de ellas han legislado con la voluntad de intervenir directamente no solo en la planificación sino también en la clasificación y transformación del suelo.

Las Leyes, Planes de Ordenación del Territorio y otras figuras son los principales instrumentos de los que los Gobiernos autonómicos se han dotado para ejercer, parcialmente, una competencia urbanística directa en la clasificación y transformación de la superficie.²

Los proyectos de interés supralocal son instrumentos de ordenación territorial introducidos por la legislación de diversas Comunidades Autónomas, a través de los que se pretende no sólo ordenar usos y actividades cuya incidencia trasciende los intereses locales sino además articular la implantación de los mismos sobre el territorio, permitiendo establecer la clasificación y calificación, así como la ordenación de los terrenos afectados por la actuación, desplazando el planeamiento urbanístico en caso de discrepancia con sus previsiones.³

² CRUZ VILLALÓN, Josefina. La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo. La ley [en línea]. *Práctica Urbanística*, N.º 139, Sección Estudios, marzo 2016.

³ ALONSO CLEMENTE, Antonio. *PROYECTOS SINGULARES DE INTERÉS SUPRALOCAL*. *Práctica Urbanística*, N.º 94, Sección Instituciones comparadas, junio 2010, pág. 64, LA LEY.

La regulación de esta figura existe en la gran mayoría de los territorios autonómicos, concurriendo tantas leyes al respecto como Comunidades Autónomas si bien, en cada una recibe diferente denominación, a modo de ejemplo podemos citar: “*proyectos de alcance Regional*” en Madrid, “*planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal*” en Galicia o “*proyectos de interés insular o autonómico*” en Canarias.⁴ Referir, sin embargo, que todas comportan una ordenación de carácter especial o singular del ámbito sobre el que se proyectan, no integral ni general del territorio. Se trata de una alternativa y excepción a la ordenación urbanística general, que viene justificada por su interés “supramunicipal”, “supralocal”, “insular” o “autonómico”, legitimando actuaciones de interés general para la colectividad, desplazando la ordenación que resulte contradictoria, e implicando la correlativa obligación de adaptación.

1.3. Canarias.

El 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, introducía los *Proyectos de Actuación territorial*, cuya función era dar cabida a aquellas actuaciones puntuales que, no habiendo sido contempladas en el planeamiento territorial, se consideraban de interés general para la colectividad y, por ello, permitían la previsión y realización de obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, equipamiento, o actividades industriales, energéticas o turísticas que hubieran de situarse, necesariamente, en suelo rústico o que, por su naturaleza, fueran incompatibles con el suelo urbano y urbanizable, siempre que dicha implantación no estuviera específicamente prohibida por el planeamiento. No es una figura que podamos equiparar a los proyectos de interés insular o autonómico objeto de este estudio pues no tenían capacidad de desplazar el planeamiento territorial o urbanístico, si bien nos sirve de antecedente ya que se requería, para su aprobación, la declaración de interés social. Son actuaciones que se ejecutaban sin estar previstas en el planeamiento, aunque, a

⁴VILLAR ROJAS, F. Los proyectos de interés público; urbanismo de proyecto “versus” urbanismo de plan. En: VILLAR ROJAS, F J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F L, GONZÁLEZ SANFIEL A M. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Edición Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019. Pag 71.

diferencia de los proyectos de interés insular, deben de implantarse en un suelo específico y cumplir una serie de requisitos respecto del mismo.

Es la Ley 2/2016 de 27 de septiembre, sobre Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, la que introduce los *instrumentos de Planificación Singular Turística*. Son instrumentos de ordenación territorial cuyo objeto es ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar, los equipamientos insulares estructurantes turísticos previstos en cualquier clase y categoría de suelo. Podrán aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de forma autónoma, en este segundo caso, la planificación singular comprenderá también la determinación y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate (Disposición adicional 1.2 de la referida Ley). Esta figura es el antecedente de los proyectos de interés insular o autonómico que regula la Ley 4/2017, de 13 de junio, del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LSENPC) que introduce por primera vez en la legislación autonómica este instrumento en el título II, Capítulo V “*proyectos de interés insular o autonómico*”, artículos 123 a 132.

La exposición de motivos de la LSENPC alude a que el territorio insular requiere de normas y reglas que aseguren y ordenen los intereses legítimos que se concentran sobre él. Intereses tales como la salvaguarda de los espacios naturales protegidos, protección del suelo rústico y contención de su ocupación, adecuación a la realidad insular, control sobre los usos del suelo, evaluación ambiental de las obras y de los planes, equilibrio entre el turismo y el territorio, y la integración de la ordenación ambiental, territorial y urbanística. No obstante, estas normas, que intentan salvaguardar los aludidos intereses legítimos limitan, en muchas ocasiones, la planificación y el ejercicio ordenado de las actividades sociales y económicas.

La situación normativa anterior se convierte en un obstáculo que debe ser superado a través de una normativa transparente, comprensible y general que se asienta sobre criterios como: simplificar, racionalizar y actualizar que deben ser aplicados teniendo en cuenta el principio de no regresión de las decisiones territoriales básicas, debido a la fragilidad medioambiental existente y a la necesidad de evitar un perjuicio innecesario. Es por ello que se clasifican como estructurales los espacios naturales protegidos y los incluidos en la Red Natura 2000, la contención en el consumo del suelo rústico y la reconducción del

uso residencial en el suelo rustico hacia los asentamientos. Todas estas determinaciones estructurales permanecerán intangibles y se contribuirá a su consolidación.

La nueva ley se fundamenta sobre el principio constitucional de desarrollo sostenible, que debe guiar la labor de ordenación e intervención sobre el suelo de las islas, este principio protege, entre otros valores, el paisaje, la movilidad sostenible y la eficacia energética.

Asimismo, para permitir una respuesta ágil a nuevas situaciones y demandas sobrevenidas, se diseñan una serie de instrumentos de ordenación que tienen la capacidad de desplazar, con carácter excepcional, las determinaciones de los planes: son los proyectos de interés insular o autonómico, las ordenanzas provisionales insulares y municipales y los programas de actuación en medio urbano que permiten responder a realidades no previstas en los planes o, incluso, contrarias a los mismos. Para ello, se incorpora el principio de contención, implicando que los planes solo desarrollarán las determinaciones que le corresponden conforme a la ley, sin ir más allá de lo estrictamente necesario, declarando nulo todo aquello en lo que exceda. Para cumplir con esta exigencia, la ley delimita de manera más precisa el contenido de cada uno de los instrumentos de ordenación fundamental.

1.4. STC 42/2018 y 86/2019.

Los instrumentos de planificación singular turística son el antecedente de los proyectos de interés insular o autonómico. Contra la Ley que los aprueba (Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en la isla de El Hierro, La Gomera y La Palma) se interpuso recurso de inconstitucionalidad (núm. 6711-2016) por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos. Se impugna por considerar que los artículos 3 y 4 de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la citada ley incurren en inconstitucionalidad. Se considera que vulneran la competencia estatal del artículo 149.1.23 de la CE por la infracción del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana y la garantía de la autonomía local de los artículos 137 y 140 de la Constitución Española.

La STC 42/2018 declara constitucionales los instrumentos de planificación singular turística pues de conformidad con los criterios establecidos en el TRLSRU (utilización de los recursos naturales conforme al interés general, el principio de desarrollo sostenible, la preservación del suelo rural de la urbanización, salvo que la ordenación territorial o urbanística disponga otra cosa y los suelos preservados de su transformación urbanística por la legislación aplicable) la norma autonómica se atempera al margen establecido por la normativa estatal. También descarta el motivo de vulneración de la autonomía local teniendo en cuenta que las actuaciones se proyectan en un ámbito supramunicipal y que satisfacen intereses públicos relacionados con el turismo, que trascienden el interés puramente municipal. Hay que recordar que la STC 152/2016, de 22 de septiembre, en su fundamento jurídico sexto establece una serie de criterios para valorar si el legislador ha vulnerado la garantía local, se debe de determinar: si hay intereses supralocales que justifiquen la regulación, si el legislador ha ponderado los intereses municipales afectados y, por último, si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses (FJ 5).

Posteriormente, la aprobación de la Ley 4/2017 generó una importante oposición que consideraba la LSENPC una norma inconstitucional. El grupo parlamentario PODEMOS presentó un recurso de inconstitucionalidad (núm. 5049-2017) contra varios preceptos, incluyendo, los proyectos de interés insular y autonómicos. Específicamente, entendían que iban en contra de los artículos 123 (objeto), 126 (alcance de las determinaciones y condiciones) y 128.d (procedimiento de aprobación) de la Constitución Española. En respuesta el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 86/2019, de 20 de junio.

El grupo parlamentario alegó, como primer motivo, que los artículos 123 y 126 de la LSENPC vulneran el artículo 149.1.23 de la Constitución Española sobre la competencia exclusiva del estado en la legislación básica sobre protección del medio ambiente por infracción de dos preceptos básicos del 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 (TRLSRU) : el art 20.1, a) del que se deriva el principio de planificación previa y el art 13.1 pues los proyectos no cumplen con el principio de excepcionalidad al permitir que se ejecuten en cualquier clase de suelo.

Se rechaza este motivo de impugnación (Fundamento Jurídico 10.a) pues no existe norma estatal básica que exija que todo uso deba de estar previamente habilitado por un plan o instrumento de ordenación general. La propia ley canaria, configura los proyectos de interés insular o autonómico como instrumentos de ordenación territorial en su artículo 83.

La infracción del art 13.1 del TRLSRU también ha sido vencida al contemplarse la posibilidad de autorizar, de manera excepcional, los “*actos y usos específicos que sean de interés público o social*”, y este interés implica la excepcionalidad por varias razones: el carácter estratégico de su objeto, su justificación han de responder a necesidades sobrevenidas o urgentes, y el carácter público de la iniciativa.

El segundo fundamento invocado hace referencia al precepto 126 de la LSENPC, al establecer que las determinaciones del proyecto de interés insular o autonómico se superponen al planeamiento insular y municipal, previsión contraria al artículo 19.2 de la Ley 4/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, precepto básico que establece que las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán, sobre aquellas de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física existentes.

Se desestima el motivo de impugnación (FJ 10.b). El espíritu de la Ley canaria es la prevalencia de la protección ambiental, sobre la ordenación territorial y urbanística y así lo establece en sus artículos 5.1.d y 84.2, determinando que los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán sobre el resto de los instrumentos. Además, si los planes insulares de ordenación tienen el carácter de “planes insulares de ordenación de los recursos naturales” los proyectos de interés insular o autonómico no podrán ir en contra de los mismo, es decir, la capacidad de desplazar el planeamiento tiene un límite: los planes de ordenación de los recursos naturales.

La tercera causa de impugnación es la vulneración del principio de autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, por infracción del art 25.2.d) y f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) pues los preceptos impugnados debilitan la autonomía municipal al permitir la ejecución de los proyectos con independencia de la clasificación y calificación urbanística

del suelo y exigir la adaptación del planeamiento municipal con ocasión de la primera modificación que afecte a este ámbito. Asimismo, la indeterminación de los presupuestos de “urgencia” y “carácter sobrevenido” y al objeto “carácter estratégico” y “naturaleza análoga” permite prescindir de las determinaciones del Planeamiento urbanístico municipal.

Se rechaza este motivo (FJ 10.c) debido a que precisamente lo que justifica los proyectos de interés insular es la existencia de un interés supralocal. Además, se permite la participación de las entidades locales a través de los informes preceptivos y la posibilidad de manifestar su disconformidad con los citados proyectos. La utilización de conceptos jurídicos indeterminados para su justificación no excluye su control debido a que esas circunstancias deberán estar debidamente justificadas en el expediente. No obstante, el TC declara nulo la determinación del art 123.4 de la LSENPC que hace referencia a la posibilidad de que los proyectos se puedan ejecutar prescindiendo de la clasificación y calificación urbanística cuando tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, pero que son definidas de forma abierta o indeterminada como “de naturaleza análoga”. Se está ante un debilitamiento del principio de autonomía municipal, uno de los principios estructurales básicos de nuestra constitución, por carencia de justificación suficiente. Por lo tanto, para prescindir de la calificación y clasificación urbanística debe de existir una clara delimitación de las actuaciones integrales estratégicas.

En conclusión, la STC 86/2019 ratifica la constitucionalidad de la figura objeto de estudio. No obstante, el apartado el apartado en el que la ley define las actuaciones estratégicas de forma abierta o indeterminada se declara inconstitucional por considerar una quiebra injustificada del principio de autonomía municipal.⁵

II. LOS PROYECTOS DE INTERÉS INSULAR O AUTONÓMICO.

⁵ VILLAR ROJAS, FJ, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FL, GONZÁLEZ SANFIEL AM. *Lecciones de derecho urbanístico de Canarias*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2022. Pag 100.

Este apartado ha sido extraído del capítulo tercero del manual “*Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*” ampliamente desarrollado por el catedrático Francisco José Villar Rojas.

2.1. Régimen jurídico.

Los «proyectos de interés insular o autonómico», están regulados en los artículos 123 a 132 de la Ley (y arts. 45 a 53 del Reglamento del planeamiento De Canarias). Tienen por objeto actuaciones de transcendencia supramunicipal, tanto de iniciativa pública como privada, son de carácter excepcional, en la medida que tratan de dar respuesta inmediata a necesidades nuevas o perentorias por una vía más rápida que la revisión del planeamiento; y, como regla de principio, se permiten en cualquier clase de suelo, con algunas limitaciones o prohibiciones en el caso de los suelos protegidos.⁶

A. Suelos afectados.

La regla general nos dice que se pueden instaurar en cualquier clase de suelo desplazando la calificación y clasificación (123.4 de la LSENPC), sin embargo, esta afirmación tiene una excepción, los suelos merecedores de una protección especial para el mantenimiento de sus características por comportar valores de carácter natural, paisajístico, cultural, científico, histórico, arqueológico o, en general, ambiental, concretamente hablamos de suelos rústicos:

- A) De protección ambiental, donde sólo podrá instaurarse si no hay otra alternativa posible y así lo exija la viabilidad de la obra pública que se trate, protegiéndose, con ello terrenos en los que se hallen presentes valores naturales o culturales.

⁶ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Francisco L. Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento. *Práctica Urbanística*, N.º 158, Sección Estudios, mayo-junio 2019, Wolters Kluwer.

B) De protección agraria, donde solo cabe por iniciativa pública, salvaguardando, de este modo, terrenos que cuentan con valores económicos por ser idóneos para su aprovechamiento o potencial agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros aprovechamientos y usos compatibles.⁷

Una vez se produzca la afectación del suelo al concreto proyecto, que irá en contra de los planes de ordenación urbanística (siempre que suponga una actuación supramunicipal concreta o bien delimitada) se exige la correlativa obligación de adaptar con ocasión de su primera modificación el planeamiento territorial y urbanístico a las determinaciones contenidas en los proyectos.⁸

B. El interés insular o autonómico y su carácter estratégico.

Partimos del hecho de que para poder reclasificar y recategorizar el suelo a ocupar se debe justificar su interés insular o autonómico, así como el carácter estratégico.

Para justificar su interés insular o autonómico se exige que las actuaciones tengan un impacto económico, social, ambiental o logístico que supere el estricto ámbito del municipio para incidir en otro superior que corresponde con el ámbito competencial de la CCAA o Cabildo Insular. En este sentido la STC 37/2014 declara el carácter supramunicipal del proyecto de interés regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello, al tratarse de la única instalación de estas características existente en la provincia.⁹

⁷ VILLAR ROJAS, FJ, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FL, GONZÁLEZ SANFIEL AM. *Lecciones de derecho urbanístico de Canarias*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2022. Pag 63.

⁸ Esta exigencia no va en contra del principio de autonomía local reconocido en el artículo 137 de la Constitución Española, pues se trata de la adaptación a un plan supra ordenado, entiendo que esa obligación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias. (Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2015. Fundamento jurídico 18.b)

⁹ VERA JURADO Diego J. Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico. *Revista General de Derecho Administrativo*. N.º 56, 2021.

La justificación del carácter estratégico debe venir dada por la existencia de un terreno de importancia decisiva para el buen desarrollo o funcionamiento del proyecto que se pretende implantar, que reúna unas condiciones que justifiquen que es necesario realizarlo en dicho lugar y no en otro en el que no se vaya en contra de las determinaciones del plan, así, por ejemplo:

- La STS de 29 de enero de 2014 (RJ 2014\1033) declara la nulidad un proyecto de interés regional, pues a través de esta figura se pretendía la recalificación y ordenación de determinados terrenos situados en el embalse de Valdecañas (Cáceres) para la construcción de un “*Complejo turístico, de salud y paisajístico y de servicios*”, así como la urbanización y edificación anexa de viviendas protegidas.
- La STSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011(RJCA 2011\413), declara la nulidad del proyecto y obligación de restitución de los terrenos a su estado anterior, concretamente esta resolución será posteriormente ratificada por la citada STS de 29 de enero de 2014 (RJ 2014\1033) pues como reitera la sala de este tribunal “*existe falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y de la protección medioambiental del proyecto impugnado, que no contiene las razones que aconsejan ejecutarlo precisamente en ese lugar y no en otro de los existentes en el ámbito territorial al que se dice querer beneficiar, especialmente cuando se escogen unos terrenos de una extrema protección medioambiental, sin conocerse si era admisible la ubicación del proyecto en otros terrenos con menor protección o incluso sin protección alguna que existieran en la comarca*”.

2.2. Procedimiento.

A. Iniciativa pública o privada.

El carácter excepcional y singular permite su ejecución al margen de los instrumentos de planificación y ordenación urbanística y territorial, e implica una asunción directa de las facultades decisorias por parte de las Comunidades Autónomas o cabildos.

No tendrá los mismos efectos y consecuencias permitir todo tipo de actuaciones de interés autonómico o insular, con independencia de quién sea el sujeto que las promueva, o limitarlas exclusivamente a la iniciativa pública.¹⁰

Si bien la regla general es admitir la iniciativa pública y privada, encontramos una excepción en Andalucía, donde sólo cabe la pública.¹¹

En nuestra Comunidad Autónoma en suelos rústicos de Protección Ambiental y Agraria sólo podrán implantarse cuando la iniciativa sea pública (artículo 123.4 LSENPC).

B. Declaración del interés público.

El interés público no se presume, y dado que funciona como condición “sine qua non” para continuar la tramitación, cada proyecto debe ser objeto de esa clasificación de modo que, si no se produjera, la iniciativa será archivada.¹²

C. Determinaciones.

El artículo 125 de la LSENPC establece que los proyectos de interés insular o autonómico deberán reflejar con claridad, al menos, las siguientes cuestiones:

- Justificar detalladamente el interés insular o autonómico, del carácter estratégico y, de las circunstancias concurrentes.
- Identificación de la administración pública, organismo, entidad o persona física o jurídica promotora.
- Localización de las obras a ejecutar y delimitación del ámbito territorial de incidencia del proyecto.

¹⁰ VERA JURADO Diego J. Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico. Revista General de Derecho Administrativo. N.º 56, 2021.

¹¹ VILLAR ROJAS, F. Los proyectos de interés público; urbanismo de proyecto “versus” urbanismo de plan. En: VILLAR ROJAS, F J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F L, GONZÁLEZ SANFIEL A M. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Edición Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019. Pag 74.

¹²ibídem 74-75.

- Descripción, con la suficiente especificación, de la ordenación y de las características técnicas del proyecto, así como de la forma de gestión a emplear para su ejecución y la duración temporal estimada de la misma.
- Descripción de las actuaciones de urbanización y las complementarias o de conexión a infraestructuras existentes.
- Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas.
- Adecuación con el planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente, o en su caso, con las determinaciones de dicho planeamiento municipal que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del proyecto.
- Justificación de la viabilidad económica, en relación con el coste total previsto.
- Estudio de alternativas posibles, en caso de que el proyecto afecte a suelo rustico de protección ambiental.

Si es de iniciativa privada, además, deberá contener los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de ella, cuya garantía es obligatoria. La garantía total será del 10% del coste total de las obras a realizar, según proyecto básico, para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización o, en su caso, cubrir los gastos que puedan derivarse de incumplimientos o infracciones o de las labores de restauración de los terrenos. Este importe podrá ser elevado en casos singulares, de forma motivada, hasta el 20% del mismo importe.

Las determinaciones contenidas en los proyectos (cualquier que sea su interés) prevalecerán sobre el planeamiento insular y municipal, que habrá de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a este suelo (art 126 LSENPC).

D. Tramitación.

Salvo que el promotor sea la propia Corporación Insular, el procedimiento se inicia con la presentación, en el registro correspondiente, de la solicitud acompañada de la documentación legalmente establecida, por lo que deberá incluir:

- Una memoria justificativa y la descripción detallada de la ordenación y de las previsiones de ejecución necesarias, incluido el análisis ambiental de las distintas alternativas.
- La solución de un modo satisfactorio, y a financiar en su totalidad con cargo a la persona promotora, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de cuantas obras fueran necesarias para la conexión con las redes generales de servicios y comunicaciones, garantizando la operatividad y calidad de las infraestructuras públicas preexistentes
- La asunción de todos los compromisos deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento, y en su caso, el pago del correspondiente canon.
- Estudio económico-financiero de la viabilidad del proyecto, fuentes de financiación, y en su caso, el canon que deba pagarse al municipio o municipios afectados.
- La acreditación de la prestación de garantía correspondiente.
- La acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.
- La documentación gráfica que sea precisa para reflejar con claridad y precisión las determinaciones del proyecto al que se deberá ajustar el planeamiento insular
- La documentación ambiental prevista legalmente.

Admitida a trámite, la primera cuestión a resolver es la relativa a la existencia del interés insular o autonómico (cuestión indispensable para poder continuar con su tramitación, como ya apuntamos más arriba) en el plazo de tres meses. Esta resolución no condiciona la decisión final que se adopte. En caso de iniciativa privada se requerirá, además, informe de los municipios en cuyo suelo se pretenda ejecutar, quedando así asegurada la participación local constitucionalmente garantizada.

La Ley solo hace referencia al procedimiento a seguir para obtener la declaración de interés insular o autonómico en los proyectos de iniciativa privada, sin mención alguna a cuando la iniciativa corresponde a la administración competente para resolver.

Dado que LSENPC no se pronuncia al respecto, se debe de atender al Reglamento del Planeamiento de Canarias al establecer que la iniciativa pública para elaborar este instrumento corresponde, respectivamente, al Pleno del Cabildo Insular y al Gobierno de

Canarias. Para ejercerla el órgano correspondiente adoptará un acuerdo de iniciación en el que se pongan de manifiesto las circunstancias sobrevenidas o de urgencia que motivan el proyecto, su carácter estratégico, y se declare el interés insular o autonómico.¹³

Declarado el interés insular o autonómico se somete a información pública y audiencia de los propietarios del suelo en el plazo de un mes contado a partir de la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial de Canarias e informes, simultaneo, de la Administración insular o autonómica y de los municipios afectados en el mismo plazo cuando estos no sean las personas promotoras del proyecto.

Recibidas las alegaciones de los tramites de audiencia e información pública se procede a la aprobación o denegación del Proyecto por el Pleno del Cabildo Insular o el Gobierno de Canarias pudiendo establecer las condiciones y las medidas correctoras que estime precisas. Se elevará el expediente al Gobierno de Canarias para su aprobación definitiva cuando los municipios afectados manifiesten disconformidad con el proyecto.

El acuerdo de aprobación se publicará en el Boletín Oficial de Canarias para su entrada en vigor.

El contenido documental íntegro del proyecto se publicará en la sede electrónica de la administración competente para su aprobación.

Salvo que la iniciativa sea pública, el proyecto podrá considerarse desestimado por el transcurso de un plazo de 6 meses sin resolución a contar desde la notificación al promotor de la concurrencia de interés insular, o por silencio en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud para la declaración de interés insular o autonómico (art 128 LSENPC).

2.3. Evaluación ambiental.

¹³ DECRETO 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias (RPC). Artículo 46.

La normativa europea (Directiva 2001/42/CE) y la legislación básica estatal (Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental) obligan a evaluar ambientalmente los planes y programas que generen efectos significativos sobre el medio ambiente.

La Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (de ahora en adelante LEA) regula dos tipos de procedimientos:

- La evaluación ambiental estratégica (ordinaria o simplificada) de planes y programas.
- La evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada) de proyectos.

Como sabemos, los proyectos de interés insular, pueden revestir la forma de plan, comportando ordenación, o de proyecto para la ejecución de una obra o actuación concreta, por ello, la LSENPC establece la obligación de someter estos instrumentos a evaluación ambiental, diferenciando entre evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental en virtud de si comporta ordenación o no.

Para ello es importante conocer la distinción entre plan y proyecto, así pues, la LEA establece que se entenderá por planes y programas *“el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos”*, definiendo por otro lado los proyectos como *“cualquier actuación prevista que consista en:*

1.º la ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, o instalación, o bien

2.º cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo, así como de las aguas continentales o marinas.”

De lo expuesto se pone de manifiesto la posibilidad de ser un instrumento de ordenación, singular o especial (sometido a evaluación ambiental estratégica) o un proyecto de obra o actuación concreta (subordinado a evaluación de impacto ambiental). ¹⁴

¹⁴ VILLAR ROJAS, F. Los proyectos de interés público; urbanismo de proyecto “versus” urbanismo de plan. En: VILLAR ROJAS, F J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F L,

El artículo 129 de la LSENPC establece que los proyectos que comporten ordenación se someterán al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificado en los términos previstos en la legislación estatal básica, a menos que, conforme a la misma, proceda el procedimiento ordinario, en cuyo caso será este el aplicable. Asimismo, aquellos que no comporten ordenación se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En definitiva, se trata de un procedimiento administrativo instrumental y paralelo al procedimiento sustantivo de aprobación del proyecto, sin embargo, los pronunciamientos ambientales tienen un carácter tan determinante que impiden continuar con la tramitación en tanto no se pronuncie el órgano ambiental, debiendo adaptarse los trámites de aprobación, a los propios de la evaluación ambiental estratégica (art 49 RPC). En La Palma, por ejemplo, el órgano ambiental competente es la Comisión de Evaluación Ambiental del cabildo de La Palma, si bien, existe una propuesta para la creación de un nuevo órgano para la parte oeste de la isla, que ha sido promovida por los municipios de Tijarafe y Puntagorda debido, según manifiestan, a los prolongados tiempos de tramitación de las evaluaciones ambientales de planes y proyectos remitidos al órgano actual.¹⁵

2.4. Efectos.

Terminado el procedimiento y su resultante aprobación, se originan las siguientes consecuencias:

- Declaración de utilidad pública e interés social, además, si el proyecto es de iniciativa pública dicho acuerdo lleva implícito este pronunciamiento, la necesidad de ocupación y la urgencia de tramitación a efectos expropiatorio

GONZÁLEZ SANFIEL A M. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Edición Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019. Pag 74.

¹⁵ CASTRO, Mauro. Tijarafe y Puntagorda, pioneros en La Palma en crear sus propios órganos ambientales. *El diario*, [en línea]. 22 de marzo de 2023. Disponible en: [Tijarafe y Puntagorda, pioneros en La Palma en crear sus propios órganos ambientales \(eldiario.es\)](https://eldiario.es/Tijarafe-y-Puntagorda-pioneros-en-La-Palma-en-crear-sus-propios-organos-ambientales) [consulta : junio 2023]

teniendo el promotor, en su caso, la condición de beneficiario. Supone también la atribución al terreno correspondiente del aprovechamiento urbanístico que resulte del mismo, obligando a integrar sus determinaciones en el planeamiento territorial o urbanístico que resulte afectado,¹⁶ y, legitimación para la implantación de los usos y actividades, así como la ejecución de las obras e instalaciones que sean precisas para su ejecución.

- Se produce la obligatoriedad de sus determinaciones, lo que supone, en caso de disconformidad con el planeamiento municipal, que este quede desplazado imponiendo la adaptación de ese plan a los efectos de incorporarlas.
- Por último, la innecesariedad de licencia o título habilitante municipal para ejecutar las obras correspondientes, siempre que el Municipio haya tenido ocasión de conocer y expresar su parecer sobre el proyecto de que se trate en la tramitación previa, es decir, se garantiza la intervención local por la vía del informe previo (art 331.1.g LSENPC).¹⁷

2.5. Vigencia de los proyectos.

Se entenderán vigentes hasta la finalización de su ejecución, con pleno cumplimiento de su finalidad, no obstante, se podrá declarar la extinción anticipada por el órgano que lo hubiera aprobado, de oficio o a instancia de parte, en los siguientes casos:

- Renuncia expresa del promotor a su ejecución.
- Transcurso del plazo de dos años desde su aprobación definitiva sin que se hubiera iniciado su ejecución, o se interrumpiera, sin la concurrencia de la causa justificada de fuera mayor, durante más de dos años.
- Incumplimiento grave de las previsiones contenidas en el proyecto.

¹⁶ LSENPC. ART 130.

¹⁷ VILLAR ROJAS, F. Los proyectos de interés público; urbanismo de proyecto “versus” urbanismo de plan. En: VILLAR ROJAS, F J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F L, GONZÁLEZ SANFIEL A M. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Edición Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019. Pag 76

En los últimos dos supuestos se deberá de dar audiencia previa a los promotores y municipios afectados en el plazo de veinte días; Si se tratase de un proyecto de interés autonómico se dará también al Cabildo afectado.

Declarada la extinción anticipada, la administración competente podrá, en el plazo de tres meses, asumir directamente la ejecución del proyecto, si no lo hiciere, se deberán de restablecer los terrenos al estado que tuvieran antes, recuperando a todos los efectos la clasificación y calificación urbanística que tuvieran con anterioridad a la aprobación del proyecto, sin que para ello sea preciso modificar el planeamiento. Y, por último, los titulares de los terrenos afectados por la expropiación forzosa podrán solicitar su revisión de acuerdo con los requisitos y el procedimiento previstos en la legislación general reguladora de la expropiación forzosa (art 131 LSENPC).

Cuando sea indispensable para el aseguramiento de la conclusión de la ejecución se podrá, de manera excepcional, autorizar por la administración competente, a instancias del interesado, la sustitución total o parcial del promotor por otra persona o entidad en los derechos y obligaciones derivados de la ejecución del proyecto. En caso de prosperar la solicitud y autorizarse la subrogación, el adjudicatario originario perderá la garantía que hubiera prestado inicialmente en proporción a las obras pendientes de ejecución. (art 131 LSENC)

III. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SINGULAR TURÍSTICA.

3.1. La Ley 2/2016.

Ley 6/2002 instauró un régimen especial en las islas occidentales (El Hierro, La Gomera y La Palma), esta singularidad se debe a que cuentan con una limitada, aunque incipiente actividad turística. Tal limitación se debe a las carencias y dificultades en las comunicaciones y el transporte, a la situación económica débil y muy dependiente, al envejecimiento de la población y a una abundante emigración del sector joven. Este déficit económico y social con respecto al resto del archipiélago es un grave obstáculo, imposible de superar si no se adoptan medidas urgentes que incentiven el crecimiento turístico, que se perfila como la única y necesaria alternativa para evitar desequilibrios interinsulares.

Para favorecer el establecimiento de este modelo singular y excepcional definido en la Ley 6/2002, se requiere de la adopción de medidas dirigidas a la ejecución de lo planificado en materia turística. La Ley 2/2016, de 27 de septiembre, introduce en el sistema de ordenación turística de estas islas, un nuevo instrumento de planeamiento, de carácter singular y especialidad turística, para dar una respuesta ágil directamente legitimada a la implantación turística de los sistemas generales, las dotaciones y los equipamientos insulares estructurantes turísticos y de trascendencia insular o supralocal, residenciando dichas competencias en los cabildos insulares.

3.2. Régimen jurídico.¹⁸

A. Objeto.

Esta figura tiene por objeto “ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar, los equipamientos insulares estructurantes turísticos”, estos equipamientos deben tener una trascendencia insular o supralocal para poder implantarse en cualquier clase y categoría de suelo, asimismo, “podrán aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de forma autónoma; en este segundo caso, la planificación singular comprenderá también la determinación y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate” (Disposición adicional 1.2 de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, Sobre Medidas De Ordenación Territorial De La Actividad Turística En Las Islas De El Hierro, La Gomera Y La Palma).

B. Determinaciones y documentación.

Los instrumentos de planificación singular turística deben contener, al menos, las siguientes determinaciones:

- a) Justificación detallada del interés insular y de las circunstancias concurrentes.
- b) Identificación de la administración pública, organismo, entidad o persona física o jurídica promotora.

¹⁸ Disposición adicional primera de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, Sobre Medidas De Ordenación Territorial De La Actividad Turística En Las Islas De El Hierro, La Gomera Y La Palma.

- c) Localización de las obras a ejecutar y la delimitación del ámbito territorial de incidencia del proyecto.
- d) Descripción, con la suficiente especificación, de la ordenación y de las características técnicas del proyecto o actuación, así como de la forma de gestión a emplear para su ejecución y la duración temporal estimada de la misma.
- e) Descripción de las actuaciones de urbanización y las complementarias o de conexión a infraestructuras existentes.
- f) Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas.
- g) Adecuación al planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente o, en su caso, a las determinaciones de dicho planeamiento municipal que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del proyecto o actuación objeto del instrumento de planificación singular turística.
- h) Justificación de la viabilidad económica, en relación con el coste total previsto.
- i) Estudio de alternativas posibles, en el caso de que el instrumento afecte a suelo rústico de protección ambiental.
- j) Los instrumentos de iniciativa privada deberán, además, contener los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar.

Respeto a la documentación incluirán:

- a) Una memoria justificativa y la descripción detallada de la ordenación y de las previsiones de ejecución necesarias, incluido el análisis ambiental de las distintas alternativas, con inclusión de la alternativa cero, y sus posibles repercusiones socioeconómicas, territoriales y ambientales.
- b) La solución de un modo satisfactorio, y a financiar en su totalidad con cargo a la persona promotora, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de cuantas obras fueran necesarias para la conexión a las redes generales de

servicios y comunicaciones, garantizando la operatividad y calidad de las infraestructuras públicas preexistentes.

c) La asunción de todos los compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento y, en su caso, el pago del correspondiente canon.

d) Estudio económico-financiero justificativo de la viabilidad del proyecto o actuación que se pretende legitimar, en el que se precisará la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización, las fuentes de financiación y, en su caso, el canon que deba pagarse al municipio o municipios afectados.

e) La acreditación de la prestación de la garantía correspondiente.

f) La acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.

g) La documentación gráfica que sea precisa para reflejar con claridad y precisión las determinaciones.

h) La documentación ambiental prevista legalmente.

C. Tramitación.

Esta figura se ajusta al siguiente procedimiento, sin perjuicio de la evaluación ambiental que resulte aplicable:

a) La iniciación del procedimiento podrá ser de oficio o a iniciativa de la entidad pública o privada que promueva el instrumento.

b) Formulada la solicitud por parte del sujeto promotor en el registro correspondiente, el cabildo insular resolverá, mediante acuerdo plenario, sobre el interés del proyecto o actuación.

c) La declaración de interés será requisito para continuar la tramitación.

d) Declarado el interés, se someterá el expediente a los trámites de información pública y de audiencia a los propietarios de suelo afectados por plazo de un mes a contar desde la

publicación del acuerdo en el BOC. El periodo de información pública se anunciará en, al menos, dos de los periódicos de mayor difusión de la isla y en la sede electrónica de la Administración. Simultáneamente y en el mismo plazo, se someterá a informe de la Administración Autónoma y los municipios afectados, cuando estos no sean los promotores del instrumento.

e) Informadas las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y de consulta institucional, el órgano competente resolverá sobre la aprobación o no del citado instrumento, pudiendo establecer las condiciones y las medidas correctoras que estime precisas.

f) El acuerdo de aprobación se publicará en el «Boletín Oficial de Canarias» para su entrada en vigor.

D. Similitudes y diferencias con los proyectos de interés insular o autonómico.

Ambos tienen como finalidad instaurar infraestructuras o actividades prescindiendo de la clasificación del suelo y prevaleciendo sus determinaciones sobre el planeamiento insular y municipal que habrá de adaptarse con ocasión de la primera modificación que afecte a este suelo, además, la propia norma los iguala estableciendo que *“Los instrumentos de planificación singular turística se equiparan a los proyectos de interés insular establecidos en la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, rigiéndose por la normativa de los mismos en todo lo que no se oponga a la presente disposición.”* (Disposición Final Séptima de la LSENPC).

La diferencia se encuentra en su objeto, pues que:

- Los instrumentos de planificación singular turística están referidos a infraestructuras y actividades económicas relevantes vinculadas al ocio y a los equipamientos complementarios al turismo, y los establecimientos turísticos alojativos vinculados a estos, ya sean de carácter público o privado que se incluyen dentro del concepto de sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares estructurantes de transcendencia insular o supralocal en el artículo 4.2 de la Ley 6/2002.

- Los proyectos de interés insular o autonómico tienen por objeto sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga de carácter estratégico.

IV. EL PROYECTO ECORESORT EN LA ISLA DE LA PALMA.

Proyecto de iniciativa turística privada y cuya habilitación se hará a través de la Ley de las Islas Verdes (Ley 2/2016), tramitándolo como un Instrumento de Planificación Singular Turístico ante el Cabildo Insular de La Palma. Se situará en las medianías altas del municipio de Breña Alta, en la zona denominada La Pavona, un terreno calificado como suelo rustico de protección natural que ostenta valores ambientales de relevancia por estar incluidos en la Red Natura 2000, asimismo, contará con una superficie de 1.027.528 metros cuadrados.

Para cumplir los requisitos que exige la ley este proyecto contará con un equipamiento estructurante turístico de interés supramunicipal integrado por un campo de golf de 18 hoyos, un centro de congresos, planetario y observatorio de estrellas en un segmento de mercado orientado al astroturismo y al turismo de congresos, así como actuaciones de regeneración ambiental e instalaciones asociadas como un centro de senderismo y observatorio de las aves. Albergará plazas alojativas turísticas con un establecimiento hotelero de 5 estrellas Gran Lujo con instalaciones deportivas, y extra-hotelera de apartamentos y villas.

Los ecologistas “EcoLaPlama” consideran que es una copia del plan territorial especial turístico de La Palma (PTE) de 2015 que fue declarado nulo por la Sentencia del Tribunal Supremo 2192/2015.¹⁹

El mencionado plan contemplaba cinco sistemas deportivos y de ocio (campos de golf) y se consideraba por parte del grupo “Ecologistas en acción” que *“era ineficaz como instrumento de ordenación turística, sin que haya salido adelante ninguna de las*

¹⁹ GOMEZ, Mónica. El Cabildo de La Palma impulsa el primer ‘ecoresort’ de la isla. RTVC [en línea]. 18 de febrero 2023. Disponible en: <https://rtvc.es/el-cabildo-de-la-palma-impulsa-el-primer-ecoresort-de-la-isla/> [consulta en : junio 2023].

*actuaciones previstas, debido en gran medida a que el PTE se dedicó a plasmar fantásticas operaciones especulativas de carácter inmobiliario que poco tenían que ver con el turismo, además, el PTE Turístico revela definitivamente su inviabilidad jurídica, con demoledoras consecuencias sobre todos los instrumentos de ordenación que se han adaptado al mismo, como los planes generales municipales, o que han adoptado al PTE, como el Plan Insular de Ordenación. La inseguridad jurídica del PTE ha contaminado toda la planificación general y territorial de La Palma”.*²⁰

En el trámite de consulta pública previa, algunos ciudadanos ejerciendo su derecho alegando lo siguiente:

Primero: Este instrumento de intervención sobre el territorio, de carácter excepcional, requiere, entre otros requisitos, que se trate de una actividad de carácter estratégica y que consista en atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. Situación que no ocurre en el presente proyecto, de tal forma que conlleva un excesivo consumo de los escasos recursos naturales de La Palma y que, además, no atiende ninguna necesidad sobrevenida, pues considera que la única necesidad sobrevenida o urgente que se pone de manifiesto son los intereses económicos de la entidad privada promotora.

Segundo: Incompatibilidad del uso del campo de golf y el bosque de Fayal- brezal. De las 88 hectáreas que forman la superficie asignada al Campo de Golf de La Pavona y Complejo Turístico Asociado, el 75% son identificadas como Fayal- brezal. Los brezales macaronésicos endémicos se tratan de un hábitat natural prioritario según 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.

Según esta ley, los hábitats naturales prioritarios son aquellos amenazados de desaparición cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio. Estos brezales proporcionan un valor paisajístico, científico,

²⁰ El Supremo declara la nulidad radical del Plan Territorial Turístico de La Palma [en línea]. 1 de junio de 2015. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/30193/el-supremo-declara-la-nulidad-radical-del-plan-territorial-turistico-de-la-palma/> [consulta en; junio 2023].

histórico, etnográfico y educativo, protección de suelo y lucha contra la erosión y continuidad en la función de captación de agua de la niebla y recarga de los acuíferos insulares.

Cabe destacar que una gran parte de la superficie se encuentra afectada por zona de avifauna presente en el Catálogo Canario de especies protegidas, y el Plan insular de Ordenación de la Palma no permite el uso para campos de golf en zonas con presencia de aves presentes en el Catálogo referido.

El Cabildo de La Palma procedió a emitir los informes concernientes a las materias afectadas y en atención a las alegaciones formuladas por los interesados, así pues:

- **Informe del Servicio de Infraestructura**

Establece que en atención a la Ley y reglamento de Carreteras de Canarias y la información contenida en la memoria presentada por los promotores no existe, ni se encuentran impedimentos para la declaración de interés insular del Equipamiento turístico de Golf “Eco resort Camino Real La Pavona”. No obstante, establece una serie de consideraciones y condicionantes para la ejecución del mismo tales como, en relación con determinadas carreteras, solicitar autorización administrativa para regular aspectos que hayan de tenerse en cuenta a fin de proteger la plataforma y estructura de la carretera o la obligación de realizar las actuaciones a más de 12 metros desde la arista exterior de la misma.

- **Informe de la Jefa de Sección y del Jefe de Servicio de turismo.**

Primero. - La construcción del planetario y observatorio astronómico boutique, como equipamiento de interés insular para el “producto turístico Astroturismo” no se considera viable, desde el punto de vista de la planificación y producto turístico, en cuanto a su concreta ubicación, vistas las condiciones atmosféricas habituales de la zona que se pretende ocupar. La justificación de la construcción de este equipamiento elegida por los proyectistas es la de situar este centro de congresos y planetario sobre la cota +750 msnm, en un radio superior a 1.000 m, posibilitando la observación del cielo nocturno. Sin embargo, la realidad de la isla muestra claramente como las construcciones dedicadas a la observación del cielo están situadas por encima de los 1.500 metros de altitud al nivel

del mar. Hecho que viene avalado por la normativa actual vigente en relación a la protección del cielo (Ley 31/1988, de 31 de octubre, sobre protección de la Calidad Astronómica De Los Observatorios Del Instituto De Astrofísica De Canarias.)

Segundo. - No se define que zonas pertenecen a equipamiento complementario y que zonas ofrecen los servicios mínimos obligatorios conforme a la categoría de establecimiento pretendido, a efectos de la adecuación del establecimiento turístico alojativo a la normativa sectorial turística. Se debe determinar qué zonas son de acceso público y cuáles de acceso restringido a los usuarios del establecimiento turístico de alojamiento.

Se llega a la conclusión de que, con los datos que obran en el Servicio de Turismo, los equipamientos turísticos propuestos, con la excepción del planetario y observatorio astronómico boutique, detentan capacidad para la diversificación y cualificación de la oferta turística insular.

- **Informe del Biólogo del Servicio de Medio Ambiente**

La zona se encuentra fuera de los límites de cualquier espacio natural protegido de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, sin embargo, parte del territorio se encuentra dentro de los límites de un área incluida en la Red Natura 2000 (zona de especial protección para las aves).

Se propone en la memoria la realización de la siembra y plantación de las especies representativas del Monteverde húmedo.

Se establece que antes de realizar cualquier revegetación o ajardinamiento se deberá llevar a cabo un estudio y, así, asegurar que los ejemplares de las especies que se pretenden utilizar provengan de simientes de las poblaciones más cercanas. Se deberá de presentar un listado pormenorizado de las especies vegetales afectadas, así como el número de ejemplares de cada uno de ellos, con el fin de proceder a solicitar las autorizaciones que sean necesarias.

También se deberá realizar estudio de la fauna presente en la actualidad ya que alguno de los datos que se presentan podría estar desfasado debido al tiempo transcurrido desde que fueron realizados. Además, se considera importante que, al redactar la evaluación de

impacto ambiental correspondiente a este proyecto se promueva y realice una prospección específica para las aves de hábitos nocturnos que se asientan en la parte alta de la zona de actuación y evaluar los posibles impactos.

Se llega a la conclusión de que, a pesar de que el proyecto pretende la restauración de zonas degradadas y la revegetación, prevé la modificación de otras áreas que se están regenerando de forma natural debido al abandono de la actividad tradicional de la zona, por lo que es necesaria la realización de nuevos estudios e inventarios de la flora y la fauna de la zona para poder detallar de forma exacta y clara el impacto que su construcción y funcionamiento tendría en el medio natural.

Se estima que el desarrollo de este proyecto no se puede considerar como de interés insular, al menos en lo que se refiere a la conservación de la biodiversidad y áreas protegidas de la isla.

- **Informe del Jefe del Dto. de Planificación, Calidad y Recursos del Consejo Insular de Aguas de La Palma.**

Se considera que Ecoresort Camino Real la Pavona no se suministra directamente desde las instalaciones del Ayuntamiento de Breña Alta, si no que deberán acudir al mercado tradicional y una vez adquirido el recurso, serán transportados por el Canal LP-III, siendo de su responsabilidad la salubridad del agua, con los tratamientos que corresponden.

Considerando la documentación aportada, se estima favorable la declaración de interés insular de este instrumento de planificación singular turística.

Por último, se somete al Pleno la declaración del interés insular de la iniciativa, atendiendo los informes emitidos y las opiniones recibidas en los tramites de consulta pública. Sometido a votación, se aprobó por unanimidad el acuerdo.

En la actualidad, tras ser declarado de interés insular el documento de formulación inicial, se está a la espera de la presentación al propio Cabildo del Instrumento de Planificación Singular Turística (IPST) en el que se detallará la documentación necesaria para la evaluación ambiental del proyecto.

V. Conclusiones.

Los planes de ordenación son el instrumento utilizado para la organización del territorio y de la ciudad, sin embargo, en estos lugares van surgiendo nuevas necesidades que exigen una rápida respuesta, y es ahí donde son de utilidad este tipo de figuras que permiten hacer frente a las nuevas situaciones sin necesidad de modificar el planeamiento, pues ello supondría una esperar, de 8 años como mínimo.

Aunque pueda parecer que son utilizados para eludir las determinaciones del plan, la realidad es que requieren garantías tales como: justificar la inexistencia de otro tipo de solución que no vaya en contra del planeamiento, cumplir con el principio de transparencia, obtener la evaluación de impactos, garantizar la participación ciudadana tanto como la intervención de la Administraciones afectadas y, finalmente ponderar los intereses concurrentes.

Con una adecuada combinación de planes, que establezcan una ordenación general, y proyectos especiales, que den respuesta a necesidades perentorias o sobrevenidas, se logra una ordenación adecuada del suelo y, en particular, de los núcleos urbanos.²¹

Por otro lado, los instrumentos de planificación singular turística son la mejor opción para suplir las desigualdades interinsulares que ocasionan la existencia de una complicada comunicación y un limitado transporte en las islas occidentales. Dicho escenario genera una situación económica débil que se intenta solucionar a través de esta figura. Con ella se favorece el crecimiento del turismo, una fuente de ingresos principal e importante, en las islas.

²¹ VILLAR ROJAS, F. Los proyectos de interés público; urbanismo de proyecto “versus” urbanismo de plan. En: VILLAR ROJAS, F J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F L, GONZÁLEZ SANFIEL A M. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Edición Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019. Pag. 87

Bibliografía.

ALONSO CLEMENTE, Antonio. PROYECTOS SINGULARES DE INTERÉS SUPRALOCAL. *Práctica Urbanística*, N.º 94, Sección Instituciones comparadas, junio 2010, pág. 64, LA LEY.

CRUZ VILLALÓN, Josefina. La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo. La ley [en línea]. *Práctica Urbanística*, N.º 139, Sección Estudios, marzo 2016.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Francisco L. Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento. *Práctica Urbanística*, N.º 158, Sección Estudios, mayo-junio 2019, Wolters Kluwer

LA LEY. *Instrumentos de ordenación complementarios y subsidiarios* [en línea] [consulta: mayo 2023] Disponible en: <https://laleydigital-laleynext-es.accedys2.bbt.k.uill.es/>

VERA JURADO Diego J. Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico. *Revista General de Derecho Administrativo*. N.º 56, 2021.

VILLAR ROJAS, F J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ F L, GONZÁLEZ SANFIEL A M. *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Edición Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

VILLAR ROJAS, FJ, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ FL, GONZÁLEZ SANFIEL AM. *Lecciones de derecho urbanístico de Canarias*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2022.