

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho Universidad de La Laguna

Curso 2023/2024

Convocatoria: Mayo

La evolución de las competencias en materia de planeamiento

The evolution of powers
regarding planning



Realizado por la alumna; Alicia Baudet Rodríguez

DNI: 79096538K

Tutorizado por el Profesor; D. Francisco Lorenzo Hernández González

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	5
II.	LA TRADICIONAL CENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS..	6
	2.1. Ley de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana	6
	2.2. Las competencias en la legislación de los años setenta del pasado siglo	11
	<i>A. Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976</i>	<i>11</i>
	<i>B. Reglamento de planeamiento de 1978</i>	<i>15</i>
	2.3. Naturaleza y composición de la Comisión Provincial de Urbanismo	19
III.	LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS CCAA.....	22
	3.1. La legislación de los años noventa.....	22
	<i>A. Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.....</i>	<i>22</i>
	<i>B. Texto Refundido de 1992.....</i>	<i>24</i>
	3.2. Ley gallega 7/1995, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo.....	28
	3.3. La reafirmación de la competencia autonómica en la STC 61/1997.	30
	3.4. Legislación estatal tras el fallo de la STC 61/1997.....	34
	<i>A. Ley 6/1998, sobre el régimen del suelo y valoraciones.....</i>	<i>34</i>
	<i>B. Ley 8/2007, de suelo.....</i>	<i>35</i>
IV.	EL PLANEAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN CANARIA	36
	4.1. Ley 9/1999 y Texto Refundido de 2000.....	36
	4.2. Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.....	42
	4.3. La STC 86/2019	48
V.	CONCLUSIONES.....	.51

VI. BIBLIOGRAFÍA..... 53

ABSTRACT

This work analyzes the evolution of the powers for the preparation and approval of urban planning.

The first Lan Law of 1956 designs a centralized, two-phases model in which the local Administration prepares the plan and the State Administration approves it. As of the Consolidated Text of 1992, the Autonomous Communities replace the State, although the traditional two-phases procedure is maintained, replacing state centralization with autonomous centralization.

The centralizing model is maintained in the Canary Islands until the current Law 4/1017, which each Administration has the responsibility of approving its own planning; giving rise to a change in model, which has been ratified by STC 86/2019.

Key Words: Urban planning law, planning, powers, public administrations.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

En este trabajo se analiza la evolución de la competencia para la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico.

La primera Ley del suelo de 1956 diseña un modelo centralizado, de carácter bifásico en el que la Administración local elabora el plan y la Administración estatal lo aprueba. A partir del Texto Refundido de 1992, las Comunidades Autónomas reemplazan al Estado, si bien se mantiene el tradicional procedimiento bifásico, sustituyéndose la centralización estatal por una centralización autonómica.

El modelo centralizador se mantiene en Canarias hasta la vigente Ley 4/2017, que sustituye el procedimiento bifásico por otro monofásico, en el que cada Administración tiene la responsabilidad de aprobar su propio planeamiento; dando lugar a un cambio de modelo, que ha sido ratificado por la STC 86/2019.

Palabras clave: derecho urbanístico, planeamiento, competencias, administraciones públicas.

I. INTRODUCCIÓN.

El objeto de este Trabajo Fin de Grado es el estudio de la evolución de las competencias de aprobación del planeamiento urbanístico en la legislación española.

El planeamiento urbanístico inicial se basó en un modelo centralizado, de carácter bifásico en el que el Estado era competente para aprobar definitivamente los planes elaborados por las Administraciones locales. Este sistema se ve afectado por la atribución de competencias plenas a las CCAA, aunque su importancia no se destacó hasta la declaración de inconstitucionalidad del Texto Refundido del 92. Esto conlleva, unos grandes cambios legislativos y disputas judiciales entre el Estado y las CCAA.

Este trabajo se estructura en tres capítulos. En primer lugar, se analiza la Ley del suelo de 1956, que implantó el tradicional sistema centralizado, siendo el Estado competente para la aprobación definitiva de los planes; sistema que se consolidó posteriormente en el Reglamento de 1978, cuyas principales funciones estaban atribuidas a la Comisión Provincial de Urbanismo.

En segundo lugar, estudiaremos la Ley 8/1990 y el Texto Refundido del 92, donde se produce un cambio de modelo, en el que las CCAA reemplazan al Estado en la aprobación definitiva de los planes.

En el tercer capítulo analizaremos la distribución de competencias en la legislación canaria, tanto en el Texto Refundido del 2000, que mantiene el modelo de la legislación estatal anterior, como en la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que atribuye a cada

Administración la competencia para aprobar su propio planeamiento, lo que viene a ser ratificado por la STC 86/2019.

II. LA TRADICIONAL CENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS.

2.1. Ley de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.

La regulación del derecho urbanístico comienza con la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, que surge de la necesidad de solventar la pluralidad de conflictos existentes que confluyen en la ocupación del territorio.¹

Esta norma despliega sus efectos en todo el territorio nacional, creando por primera vez un sistema de planeamiento y de gestión urbanística sistematizado y jerarquizado. Desde una perspectiva exclusivamente local, intenta solventar la gran expansión urbana ante las urgentes necesidades cuantitativas derivadas del aumento de la población.²

Asimismo, se esclarece los conflictos surgidos por el planeamiento de proyectos a corto plazo, *“tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes”* por la extensión de las ciudades. Estos proyectos a corto plazo, terminan desembocando en la creación de grandes superficies desproporcionadas, incluso inaccesibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación. Además, la especulación del suelo lleva consigo la sustracción de terrenos agrícolas,

¹ Esta urgencia no solo la encontramos en España sino en el ámbito internacional como en el caso de Francia, Inglaterra o Bélgica, que imponen una normativa basándose en la creación de órganos adecuados para la realización de los planes urbanísticos en un ámbito nacional. Por todos, PERALES MADUEÑO, F.: *La primera reforma de la Ley de suelo 1956-1975, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* (107-108), 1996, p. 103.

² *Ibidem* p.104.

posicionando a los titulares de los terrenos en una situación de imposibilidad para contribuir a la obra urbanizadora.³

Como señala la exposición de motivos, la Ley concibe el planeamiento como la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. La Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales. Los primeros son el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes provinciales y los comarcales y municipales; a su vez, el planeamiento municipal y comarcal se desarrollará en Planes generales y parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización, destinados a la ejecución de aquéllos. Los segundos se refieren singularmente a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualquier otra finalidad análoga.⁴

El Plan Nacional se regula en el artículo séptimo de la Ley, que establece: “(...) *configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población.*”

Junto a este, se encuentran los Planes provinciales, municipales y comarcales (estos últimos refiriéndose a varios Municipios de la misma o diversas Provincias) se desarrollarán en planes generales y parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización destinada a su ejecución.

³ Ley de 12 mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. BOE n. 135, de 14 de mayo 1956.

⁴ En cuanto a la clasificación del terreno, existen tres tipos de suelo: suelo urbano, de reserva urbana y rústico, delimitados por los Planes Generales. El suelo urbano se conforma por el suelo del casco urbano ya consolidado, aquellos que se encontrasen urbanizados, o bien, lo que tuviesen un Plan Parcial aprobado. El suelo de reserva urbana se delimita como un futuro suelo urbano mediante la redacción de planes parciales, por lo que la suma de estos dos tipos de suelo es el perímetro urbano. Por ende, el resto del territorio municipal queda calificado como suelo rústico. Véase LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 28; y NAVAS CARRILLO, D.: “Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía”, *Los nuevos crecimientos urbanos, 2017*, p. 46.

Los Planes Especiales, podrán referirse específicamente a una serie de materias reguladas en el artículo 13 de la Ley, como la ordenación de las ciudades, la protección y conservación de paisajes, de las vías de comunicación del medio rural, entre otras.⁵

La Ley del Suelo fomenta la cooperación de los particulares, es decir, no solo podrá llevarse a cabo las actuaciones por los órganos públicos sino también por iniciativa de particulares o entidades mixtas, regulado así en el artículo 40.1 *“las personas privadas podrán formar Planes municipales, comarcales, especiales y proyectos de urbanización”* cumpliendo con las características propias en cada caso y siempre mediante una autorización municipal para ejercer las facultades.⁶

Los planes una vez hayan sido aprobados, son públicos, ejecutivos y obligatorios, tanto para la Administración como para los administradores. Esta aprobación, se ejercita en aquellos casos que ostenten una utilidad pública o la existencia de una necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes.

Centrándonos en la competencia, se encuentra regulada en las secciones del Capítulo 2 del Título I, en los artículos 24 al 28, reflejando la delimitación de cada uno de los órganos a partir de la competencia para crear planes urbanísticos.

Los organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos e incluso los particulares, prestarán su concurso a la redacción de los Planes de ordenación y además, facilitarán a las Corporaciones locales, Comisiones

⁵ PERALES MADUEÑO, *La primera reforma de la Ley (...)* p. 104.

⁶MOLERO CABRERA, C.: “Participación pública en la tramitación de los Planes Generales de ordenación urbana”, *Universidad Internacional de Andalucía, 2012*, p. 21.

Provinciales y Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, los documentos e información necesaria.

Los Planes Provinciales serán formulados por las Diputaciones, mientras que los Planes Municipales por los Ayuntamientos. No obstante, podrán encomendar la formulación a la Comisión Provincial de Urbanismo; correspondiéndole la aprobación inicial y provincial, a los Ayuntamientos o a la Diputación. Por su parte, la redacción de los planes será realizada por los técnicos de la Corporación o Comisión, así como a los técnicos designados libremente o por concurso.

Ahora bien, en el caso de que las necesidades urbanísticas de un Municipio provocasen la extensión de su zona de influencia a otros, en defecto de un acuerdo entre las Corporaciones afectadas, la formación del plan será llevada a cabo por la Comisión Central de Urbanismo (siempre y cuando estos municipios se encuentren localizados en diferentes provincias). En cambio, si los municipios forman parte de la misma provincia, podrán disponer la formación de un plan conjunto, realizado por la Comisión provincial respectiva. De igual medida, será aplicable cuando se acordase ordenar urbanísticamente alguna comarca. En ambos supuestos, el artículo 25.3 de la Ley establece que *“la respectiva Comisión determinará la extensión territorial de los Planes, el Ayuntamiento u Organismo que hubiere de redactarlos y la proporción en que los Municipios afectados deben contribuir a los gastos.”*

En el caso de que los Planes provinciales o municipales no se realicen en los plazos establecidos en la Ley, la Comisión Central o Provincial de Urbanismo podrá exigir la redacción por parte de la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo o la Comisión Provincial de Urbanismo. En el

caso de los planes especiales, podrán ser formulados por cualquier órgano que la Ley considere competente.

Los Planes provinciales o municipales se diferenciarán según sus características y por tanto, en los plazos para su imposición. Por un lado, aquellos Planes generales de ordenación de Municipios capitales de provincia o bien que este formada por más de cincuenta mil habitantes, y por otro lado, los Planes generales de ordenación de los demás municipios. En cuanto a los plazos, en el primer caso, lo establecerá el Ministerio de Gobernación, mientras que en el segundo, se fijarán por las Comisiones Central o Provincial de Urbanismo.

La competencia para aprobar definitivamente los Planes y proyectos corresponderá, según el artículo 28 de la Ley: al Consejo Nacional de Urbanismo, si se tratase de Planes Provinciales o Comarcales; a la Comisión Central de Urbanismo, si se tratase de Planes relativos a capitales de provincia o poblaciones de más de cincuenta mil habitantes; y a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, los Planes en los restantes casos y siempre la de los proyectos de urbanización.⁷

La finalidad de esta Ley es *“la ordenación urbanística en todo el territorio nacional”*, abarcando el planeamiento urbanístico y la ejecución de los planes de ordenación urbana. No obstante, lo regulado en la Ley y la realidad de su aplicación es contrastable, pues fueron escasas las ciudades que aprobaron los Planes generales exigidos para la puesta en marcha de este sistema legal.

⁷ Ley de 12 mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. BOE n. 135, de 14 de mayo 1956.

Finalmente, el intento de reformar la normativa urbanística y de controlar los excesos en el ejercicio de las potestades municipales, se vio truncada por la ampliación de las ciudades. Es así, que la reforma de la Ley, originó la normativa estatal del Texto refundido de 1976 y los tres grandes Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística aprobados en 1978.⁸

2.2. Las competencias en la legislación de los años setenta del pasado siglo.

A. Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976.

El Real Decreto del Suelo de 1976 de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (a partir de ahora RD 76), tiene como objetivo principal la ordenación urbanística de todo el territorio nacional y surge del desarrollo económico de los años sesenta, que provocó un aumento de las expectativas sobre el crecimiento de los núcleos urbanos. De igual modo, a lo largo de la vigencia del texto refundido surgen algunas normas complementarias de carácter autonómico.⁹

El planeamiento urbanístico del territorio nacional se estructura a partir del Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación (que pueden tener ámbito supraprovincial, provincial y comarcal), Planes Generales Municipales y Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, regulado en el artículo sexto de la Ley.¹⁰

⁸ LÓPEZ RAMÓN, F.: *op. cit.*, p. 26

⁹ MOLERO CABRERA C.: *op. cit.*; p. 22

¹⁰ Con respecto a la clasificación del suelo, la Ley establece la distinción entre suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. Según el artículo 68.1, constituye suelo urbano todos los terrenos a los que el plan incluya por el cumplimiento de las características establecidas; siendo el suelo urbanizable aquel que el Plan General Municipal considere aptos para llegar a ser urbano; y el suelo no urbanizable todo aquel no englobado en los tipos anteriores.

El Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en sintonía con la planificación económica y social, fomentando mayor bienestar en la población. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación se formularán en base a los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social, además de las exigencias del desarrollo regional, para llevar a cabo una política de ordenación del territorio definiendo el modelo territorial.

Las disposiciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación serán vinculantes tanto para los ciudadanos como para las Administraciones. Las acciones apreciadas en los planes, serán ejecutadas por los Departamentos ministeriales correspondientes, de acuerdo con las disposiciones reflejadas en el Decreto de su aprobación. En el caso de las Corporaciones Locales, los territorios afectados total o parcialmente, por un Plan Director Territorial de Coordinación, sin perjuicio de la entrada en vigor del mismo, tendrán un plazo máximo de un año para ceñirse a sus disposiciones. Esto lleva consigo, la revisión de los respectivos Planes Generales municipales de las Normas Complementarias o Subsidiarias del Planeamiento, regulado el artículo 9 de la Ley.

En cuanto a los Planes Generales Municipales de Ordenación, abarcan uno o varios términos municipales completos y se encargará de clasificar el suelo para establecer el régimen jurídico correspondiente, por tanto, tiene por objetivo la ordenación del uso de los terrenos y la edificación. Teniendo en cuenta las directrices de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

La competencia se encuentra regulada en los artículo 29 y siguientes de la Ley y se ve directamente relacionada al ejercicio de los planes.

El Plan Nacional de Ordenación se redacta por los Organismos públicos y privados y las Entidades Locales que se regulan por Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno e iniciativa del Ministerio de la Vivienda, siendo obligatoria la participación de la Organización Sindical.

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación serán formulados, según el artículo 30.1 de la Ley *“por los Organismos o Entidades, que a propuesta del Ministerio de la Vivienda y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, determine el Consejo de Ministros, el cual señalará, además, los Organismos o Entidades que hayan de intervenir en su elaboración, su ámbito territorial y el plazo en que han de quedar redactados. La propuesta del Ministerio de la Vivienda se efectuará por propia iniciativa o de otro Departamento ministerial o a instancia de una Entidad Local o de una Entidad Urbanística especial competente.”* Asimismo, las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares podrán redactar, por propia iniciativa o bien a petición de los Ayuntamientos los Planes Directores Territoriales de Coordinación, siempre y cuando, despliegue sus efectos en la totalidad o gran parte del territorio insular o provincial. De cualquier forma, para la elaboración de los Planes Directores Territoriales de Coordinación debe intervenir el Ministerio de Vivienda y la autoridad u Organismo competente en la planificación del desarrollo, las Corporaciones Locales o Entidades Urbanísticas especiales competentes afectadas que así lo soliciten y la Organización Sindical.

Los Planes Municipales serán planteados por los Ayuntamientos, pudiendo encomendar su formulación a la Comisión de Urbanismo o a la Diputación. La redacción de estos planes, podrá encargarse tanto los técnicos de la Corporación o Comisión o a los que se designe ya sea

libremente o bien por concurso, entre facultativos competentes con título oficial español.

Si las necesidades urbanísticas de los municipios ampliasen su zona de influencia a otro u otros, y no hay acuerdo entre las autoridades correspondientes, el Ministerio de Vivienda (en el caso de municipios de varias provincias) o la Comisión Provincial de Urbanismo (si pertenecen a la misma provincia), a solicitud del municipio o de oficio, podrán establecer la elaboración de un plan conjunto. Sucederá lo mismo, cuando sea necesario ordenar urbanísticamente alguna comarca. No obstante, en ambos casos, el Ministro o la Comisión delimitará la extensión territorial de los Planes, el Ayuntamiento u Organismo que hubiere de redactarlos y la contribución proporcional de los municipios afectados. Asimismo, los Ayuntamientos involucrados en el Plan asumirán las obligaciones del mismo.

De la misma manera, el artículo 33 establece que *“en el caso de que los Planes Municipales no se formaren dentro de los plazos que señalados, el Ministro de la Vivienda podrá disponer que se redacten por la Dirección General de Urbanismo, por la Comisión Provincial de Urbanismo o por la Diputación Provincial. Asimismo, la Comisión Provincial de Urbanismo podrá acordar que se redacten por la propia Comisión o por la Diputación Provincial. Los gastos de redacción de los Planes Municipales serán sufragados por las respectivas Entidades Locales, salvo circunstancias especiales y justificadas en expediente instruido al efecto”*.

Los Planes Especiales serán formulados por las Entidades locales, Entidades Urbanísticas especiales y Órganos competentes en el orden urbanístico. Los Programas de Actuación Urbanística se formarán por las

Entidades Locales y por las urbanísticas competentes o por los adjudicatarios correspondientes.

La aprobación de los planes corresponderá a los siguientes órganos, según el artículo 35.1 de la Ley:

- I. El Plan Nacional de Ordenación, por las Cortes.
- II. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, por el Consejo de Ministros.
- III. Los Planes, Programas de Actuación Urbanística y Normas Complementarias y Subsidiarias, siempre y cuando sean capitales de provincia o poblaciones con más de cincuenta mil habitantes o bien, varios municipios, será competente el Ministro de la Vivienda.
- IV. Los planes, Programas de Actuación Urbanística y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en los restantes casos, por parte de las Comisiones Provinciales de Urbanismo.
- V. El Estudio de Detalle, será realizado por las Corporaciones Municipales, dando cuenta a la Comisión Provincial de Urbanismo.
- VI. En cuanto a la iniciativa de los Planes Especiales se deba a Entidades Locales o Urbanísticas Especiales, su aprobación definitiva según el artículo 35.2 corresponderá; si se desarrollan un Plan General de Ordenación, a los Órganos competente para aprobar los Planes Parciales; en los demás casos al Ministerio de la Vivienda.¹¹

B. Reglamento de planeamiento de 1978.

El Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se aprobó unos meses antes que la

¹¹ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE n. 144, de 16 de junio 1976.

Constitución Española (a partir de ahora CE), en un momento en el que la ciudadanía comienza a participar de manera activa en este nuevo sistema político.¹² Esta norma desarrolla el TR 76 en materia de planeamiento.

La tipología del planeamiento, se encuentra regulada en su primer artículo que establece *“El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.”* Todos estos planes, acomodarán sus determinaciones a las contenidas en el Plan Nacional y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

El Plan Nacional de Ordenación regula la ordenación del territorio, en conjunto con la planificación económica y social. Conteniendo las siguientes determinaciones: estructura general del territorio y de los sistemas que la integren, en especial el sistema de asentamiento urbano; señalamiento de actividades de carácter básico que condicionan la ordenación del territorio en sus diferentes ámbitos geográficos, y la asignación de la distribución recomendable de la población en coordinación con la planificación económica y social, entre otras, reguladas en el artículo 8 del Reglamento.

Mientras que, los Planes Directores Territoriales de Coordinación desplegarán su competencia tanto ámbito supraprovincial, provincial o comarcal, al igual que el TR del 76, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación.

¹² MOLERO CABRERA C.: op. cit.; p. 23.

En cuanto a la ordenación urbanística de los municipios, se podrá llevar a cabo por distintos instrumentos de planeamiento: el Plan General de Ordenación Urbana; Normas Subsidiarias del Planeamiento para todo el territorio municipal o incluso por proyectos de delimitación del suelo. La determinación de los instrumentos de planeamiento será realizado por cada Municipio.¹³

Los Planes Generales de Ordenación Urbana, serán redactados de oficio por el Ayuntamiento correspondiente, pudiendo encomendar su formulación a las Comisión Provincial de Urbanismo o a la Diputación (artículo 123 del Reglamento).

En el caso de los Planes Generales de Ordenación Urbana que corresponda a dos o más Municipios, el órgano competente para su redacción, según lo regulado en el artículo 124 “ (...) *en defecto de acuerdo entre las Corporaciones Locales interesadas, por la Corporación u Organismos que determine el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, cuando se trate de Municipios pertenecientes a diversas provincias o cuando los Municipios afectados sean capital de provincia o población superior a 50.000 habitantes, o por quien determine la Comisión Provincial de Urbanismo en los demás casos.*” Para la aprobación definitiva corresponde al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo cuando se refieran a capitales de provincias o poblaciones con más de cincuenta mil habitantes, y en todo caso, cuando afecten a varios Municipios y a las Comisiones Provinciales de Urbanismo en los demás casos.

¹³ Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE n. 221, de 15 de septiembre 1978.

En el caso de los Planes Parciales, serán redactados por los Ayuntamientos, que a su vez, podrán encomendar a la Comisión Provincial de Urbanismo o a la Diputación, los cuales deberán de ser realizados en los plazos previstos en el Plan General, en el Programa de Actuación Urbanística. El órgano competente para su redacción también lo será para su aprobación inicial y provisional. El Estudio de Detalle, será redactado de oficio por el Ayuntamiento o Entidad urbanística especial y será aprobado por la Corporación Municipal interesada.

Los Planes Especiales que desarrollen determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación serán redactados, según estipula el artículo 143 del Reglamento, *“por las Entidades Locales, Entidades urbanísticas, especiales u otros órganos competentes en el orden urbanístico, cada uno de ellos en el ámbito de sus respectivas competencias territoriales.”* Excepcionalmente, podrán ser redactados por los órganos que tengan a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes a la infraestructura del territorio.

Aquellos Planes Especiales que se formulen sin la existencia previa de un Plan Director Territorial de Coordinación o Plan General Municipal, con el objetivo de desarrollar infraestructuras básicas o de protección del paisaje, mejora de determinados lugares, entre otros, podrán ser redactados por las Entidades Locales, Entidades urbanísticas especiales u órganos que tendrán competente en el orden urbanístico. Correspondiendo la aprobación definitiva, siempre que la iniciativa se deba a Entidades Locales o urbanísticas especiales: a los órganos competente para aprobar los Planes Parciales, si desarrollan un Plan General de Ordenación, mientras que en los demás casos, al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo.

En caso de la elaboración de las Normas Complementarias y Subsidiarias, el artículo 151.4 establece *“la aprobación definitiva corresponderá al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo cuando se trate de capitales de provincias o Municipios de población superior a 50.000 habitantes o afecten a varios Municipios, y a la Comisión Provincial de Urbanismo en los demás casos.”*¹⁴

2.3. Naturaleza y composición de la Comisión Provincial de Urbanismo.

La Comisión Provincial de Urbanismo se crea por la Ley de 1956, que transforma las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana en Comisiones Provinciales de Urbanismo. Por su parte, el artículo 201 establece que las Comisiones provinciales de Urbanismo estarán presididas por el Gobernador civil de cada provincia y en ellas tendrán representación las Corporaciones locales y los Servicios del Estado. Sus facultades de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización se dirigirán especialmente a orientar, fomentar e inspeccionar el planeamiento y la realización de las obras necesarias para el desarrollo urbano.¹⁵

La Comisión Provincial de Urbanismo se regula por la Orden de 14 de marzo de 1962, que la define como el órgano encargado de orientar e inspeccionar el planeamiento local y regional.

El Real Decreto 1374/1977, de 2 de junio, sobre agilización en la formación y ejecución de los Planes de Urbanismo, establece, en su primer artículo, la delegación por parte del Ministro de Vivienda a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, de la competencia para la aprobación definitiva

¹⁴ MOLERO CABRERA C.: *op. cit.*; p.24.

¹⁵ Disponible en <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/fondoDetail.htm?id=1451899> (fecha de la última consulta 14 de abril de 2024)

de Planes Parciales, durante una duración máxima de dos años. Asimismo, a partir de la entrada en vigor del Plan Director Territorial de Coordinación o bien, un Plan Especial, la Ley estipula que *“(...)redactado como acción prioritaria del mismo y que contenga análogas determinaciones respecto de un territorio concreto, el Ministerio de la Vivienda acordará, además, en las condiciones y plazos que en cada caso se determinen, la delegación de sus competencias en favor de las Comisiones Provinciales de Urbanismo para la aprobación de los Planes Generales, Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento y de los instrumentos de planeamiento para su ejecución, referidos al ámbito de acción del Plan Director o de sus Planos Especiales.”* De la misma manera, las Corporaciones Locales de Urbanismo ostentarán la misma competencia delegada del Ministerio de Vivienda mediante la realización de convenios con una duración de cuatro meses.¹⁶

No obstante, en el caso de que las Comisiones no puedan realizar las tareas de planeamiento en el plazo establecido en el convenio, se hará cargo la Dirección General de Urbanismo, la Comisión Provincial de Urbanismo o la Diputación Provincial, en caso de que se trate de municipios con más de cincuenta mil habitantes o en el caso de que el Plan afecte a varios municipios, en los demás caso la Comisión Provincial de Urbanismo podrá redactar los Planes.

En el caso de Canarias, el Real Decreto 871/1982, de 26 de marzo, por el que se modifica la composición de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Santa Cruz y Las Palmas.

¹⁶ Real Decreto 1374/1977, de 2 de junio, sobre agilización en la formación y ejecución de los Planes de urbanismo. BOE n. 144, de 17 de junio de 1997.

Formarán parte del pleno de cada una de las Comisiones, el Presidente en conjunto con el vicepresidente, que será el Director General de Urbanismo. Como vocales los representantes con residencia de cada provincia, según el artículo 3.a) que establece que “*escogidos de las Consejerías de Administración Territorial, Economía y Hacienda, Industria y Energía Transporte y Pesca, Agricultura Comercio y Turismo, Cultura, Sanidad y Seguridad Social y Educación*”. Además de un representante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con residencia en la provincia respectiva. Un representante de cada Cabildo Insular y el alcalde del Ayuntamiento de la capital de la provincia correspondiente, en conjunto con dos alcaldes designados por la Junta de Canarias. Finalmente, tres vocales de libre designación del Consejero de Agua, Obras Públicas y Urbanismo. También formarán parte de la Comisión, con voz pero sin voto el Abogado del Estado, el Director de la ponencia técnica y el Secretario, designado por la Comisión Provincial de Urbanismo.

El artículo 5 regula la ponencia técnica, siendo un órgano consultivo encargado de elaborar las propuestas de resolución de los expedientes sometidos al pleno de la Comisión Provincial de Urbanismo y de elaborar los informes solicitados por la Comisión. La ponencia está presidida por el Director general de Urbanismo de la Consejería de Agua y Obras Públicas y Urbanismo de Canarias, además de los vocales, en este caso un representante de la universidad elegido por el rector, un representante de los Colegios de Profesionales de Arquitectos, Abogados, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, entre otros. Para el examen de los Planes Generales, normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, será convocado el Técnico municipal competente del Ayuntamiento que haya tramitado el plan correspondiente. A la vista de los informes y lo debatido en la ponencia, se elaborará el informe el cual será sometido a conocimiento y decisión del pleno. Finalmente, el artículo séptimo alega que “*el pleno de*

la Comisión Provincial de Urbanismo ejercerá todas las competencias atribuidas a las Comisiones Provinciales de Urbanismo.”¹⁷

III. LA DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS CCAA.

3.1. La legislación de los años noventa.

A. *Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.*

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se aprueba porque se considera que el TR 76, de una parte, otorga excesivo protagonismo a los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación y, de otra, confiere demasiada rigidez a los instrumentos que tiene la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas.

La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido vigente, ya que esta regulación supondría una manifestación de la invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Tampoco las Comunidades Autónomas (a partir de ahora CCAA), están facultadas para establecer una normativa urbanística con un contenido tan amplio y al mismo alcance que la ley vigente, pues chocaría con las competencias que el propio Estado atribuye.¹⁸

¹⁷ Real Decreto 871/1982, de 26 de marzo, por el que se modifica la composición de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. BOE n. 107, de 5 de mayo de 1982.

¹⁸ SANZ BOIXAREU, P. “La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico* p. 99.

La finalidad de esta Ley es modificar, no en su totalidad, el régimen vigente, hasta el momento, sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectados por el proceso de urbanización y edificación, limitados a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles, al igual que la delimitación de la función social de la propiedad de acuerdo con lo regulado en el artículo 149.1.1 de la CE *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*, en relación con el artículo 33.2 que estipula que *“la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.”* Por tanto, la Ley no deroga la totalidad del TR 76, sino aquella materia nombrada anteriormente, sobre los derechos y deberes de propiedad, desplegando efectos todos aquellos puntos del texto refundido que no hayan sido necesarios reformar. Es por ello que las disposiciones sobre el planeamiento y su competencia para la redacción y aprobación no se ven alteradas.

La Ley no asegura, por sí sola, el logro de los objetivos señalados, sino que establece la configuración básica de un derecho fundamental proporcionando a las Entidades territoriales la posibilidad de utilizarlo. Su empleo adecuado y combinado a las circunstancias de cada caso, sí pueden conducir al resultado deseado, teniendo presente en todo momento, la necesidad de la colaboración de las CCAA, ya que estas son las competentes para definir la política urbanística en su territorio correspondiente, y de los Ayuntamientos que son los llamados en primer término a dirigir y controlar el proceso de urbanización y edificación.¹⁹

¹⁹ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. BOE n. 179, de 27 de julio 1990.

B. *Texto Refundido de 1992.*

La disposición final segunda de la Ley 8/1990 autoriza al Gobierno para que, en el plazo de un año desde la publicación, aprobase un nuevo texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, comprendiendo también la regulación, aclaración y armonización de dichas disposiciones. No obstante, surgen dificultades objetivas derivadas de las diferencias existentes entre la Ley del 76, y la Ley del 90, a partir de las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la CE en su artículo 148.1.3, al otorgar a las CCAA competencia sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Finalmente, se redacta el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El objetivo del Texto Refundido es “(...) *establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad administrativa en materia de urbanismo con el carácter pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente*” (artículo 1).

La ordenación del territorio, según el artículo 65, será mediante el Plan Nacional de Ordenación que será vinculante a todas las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus actividades; los Planes Directores Territoriales de Coordinación o aquellos instrumentos de ordenación establecidos por la legislación autonómica correspondiente, que afecten a parte o la totalidad de su territorio, donde las Administraciones Públicas desarrollarán sus actividades con incidencia de forma coordinada, además de vincular a los particulares. La ordenación urbanística de los municipios, se desarrolla a través de Planes Generales Municipales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudio de Detalle. En cuanto, a las

normas subsidiarias de planeamiento municipal se utilizarán los instrumentos de planeamiento derivado que sea procedente según el tipo de suelo en el que se encuentre, que tendrán rango jerárquico del Plan que complementen o sustituyan; y finalmente, en caso de ausencia del Plan Territorial, de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrán redactarse Planes Especiales.

En cuanto a la redacción y aprobación de los Planes, el artículo 101 establece que *“los Organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos y los particulares prestarán su concurso a la redacción de planes de Ordenación y, al efecto, facilitarán a los Organismos encargados de su redacción los documentos e informaciones necesarias”*.

El Plan Nacional de Ordenación, será formulado según el artículo 107, por el Ministerio de Obras y Transporte, que propondrá al Consejo de Ministro el Real Decreto de formación del plan, en el que se determinará: el Organismo público que debe de intervenir en la redacción del Plan y ejercer las facultades de dirección y control periódico de los trabajos de elaboración, las que se reserva el propio Consejo o se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. La participación de las CCAA y Corporaciones Locales correspondientes, en la elaboración de los trabajos y las bases o normas para la colaboración, de otras Entidades públicas o privadas, si se considera necesario.

Mientras que, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, serán formulados, tramitados y aprobados por las normas autonómicas correspondientes de aplicación.

La formulación de los Planes Generales municipales y Normas Subsidiarias de ámbito municipal o los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica, serán realizados a partir de los Ayuntamientos correspondientes. Los Ayuntamientos podrán solicitar su formulación al órgano competente de las CCAA o la Diputación. Concretamente las Normas Subsidiarias municipales de ámbito provincial, serán planteadas por la Diputación Provincial o por el órgano competente de las CCAA. En todo caso, las redacción podrá encargarse a los técnicos directamente o bien, por concurso entre facultativos competentes. No obstante, en caso de que los Ayuntamientos no formularan ningún planeamiento general en el plazo establecido, el órgano autonómico correspondiente podrá disponer la formulación del que se considere adecuado, acordando lo conveniente en cuanto a la redacción, haciéndose cargo las Entidades locales de los gastos de formulación.

Por otro lado están los Planes conjuntos, regulados en el artículo 110 que estipula que *“si las necesidades urbanísticas de un municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros en defecto de acuerdo entre las Entidades afectadas, el órgano competente de la Comunidad Autónoma a instancia del municipio o de oficio podrá disponer la formulación de un Plan de conjunto.”* Lo mismo sucederá cuando convenga ordenar alguna comarca. El órgano competente de las CCAA, en ambos casos, determinará la extensión territorial de los Planes, el Ayuntamiento u Organismo que deba de redactarlos y el porcentaje en que los municipios afectados deben contribuir económicamente a los gastos.

Sobre la formulación de Planes Parciales, Planes Especiales y Programas de Actuación Urbanística serán formulados por las Entidades Locales y órganos competentes en el orden urbanístico, sin embargo, los

Programas de Actuación Urbanística podrán también ser formulados por los adjudicatarios correspondientes.

El artículo 118 del Texto Refundido regula los órganos competentes para la aprobación definitiva de los planes:

- I. El Plan Nacional de Ordenación corresponde a las Cortes Generales.
- II. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación se aprobarán por el órgano que establezca la legislación competente o en su defecto, el Consejo de Gobierno de la Comunidad.
- III. En el caso de los demás planes y proyectos, corresponde a los Órganos que destine la legislación autonómica correspondiente, y en su defecto:
 - a. Los planes generales de ordenación urbana, programas de actuación urbanística, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento y proyectos de delimitación del suelo urbano, será competente el órgano correspondiente de las CCAA.
 - b. Los planes parciales de capitales de provincias y ciudades de más de cincuenta mil habitantes, a los Ayuntamientos competentes, en caso de que afecten a varios municipios, o no desarrollen planeamiento general, al órgano competente de las CCAA.
 - c. El estudio de detalle y los proyectos de urbanización, al Ayuntamiento respectivo.

Finalmente, su publicación según el artículo 124 estipula lo siguiente:
“los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de planeamiento se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente. El órgano competente para otorgar las aprobaciones inicial y provisional, en su caso, podrá ordenar la publicación en el Diario Oficial correspondiente del instrumento de planeamiento aprobado por silencio administrativo

positivo. Respecto a las normas urbanísticas y ordenanzas en ellos contenidas se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable.”²⁰

3.2. Ley gallega 7/1995, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo.

Esta Ley tenía como objetivo “(...) regular, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, el régimen de delegación de competencias urbanísticas en los municipios, la determinación de los órganos urbanísticos de la Junta de Galicia y sus competencias, así como el establecimiento de las normas de procedimiento necesarias para adecuar los existentes a esta distribución competencial” (artículo 1).

Como se explica en su exposición de motivos, social e institucionalmente el urbanismo aparece claramente arraigado en las entrañas municipales. La dimensión del urbanismo como consustancial a la esfera local aconseja establecer las bases que jurídicamente hagan viable que la actuación autonómica en los municipios pueda tener lugar a través de la propia Administración municipal; la técnica que esta Ley articula al efecto es la de la delegación de competencias en los municipios, en el marco establecido por el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, para la aprobación definitiva de su planeamiento municipal.

Al tratarse de competencias delegadas, de las que sigue siendo titular la Comunidad Autónoma de Galicia, ésta retiene las correspondientes facultades de supervisión y coordinación, que ejercerá a través del

²⁰ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE 156, de 30 de junio de 1992.

instrumento de colaboración administrativa, que implica la emisión de informe previo, preceptivo y vinculante.

Esta delegación de competencias, a favor de los municipios conlleva, a su vez, una nueva definición de los órganos urbanísticos de la Junta de Galicia y de sus funciones. Se excluye como tales las Comisiones Provinciales de Urbanismo, como órganos de estricta naturaleza local. La Ley se ocupa también de establecer el mínimo de normas de procedimiento, consideradas como imprescindibles para adecuar a la misma y al nuevo régimen de distribución de competencias los procedimientos existentes de aprobación de los instrumentos de planeamiento.

Asimismo, el artículo 2.1 de la Ley estipula que *“la competencia para la aprobación definitiva de los proyectos, planes, normas o programas de ámbito municipal que la legislación urbanística vigente atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia queda asignada, en régimen de competencia delegada a los municipios respectivos.”* No obstante, en ningún momento se incluirá dentro de la delegación de las competencias la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a más de un término municipal.

La aprobación definitiva del planeamiento del que tienen competencia los municipios, requerirá informe previo favorable de la Consejería competente en materia urbanística. Este informe podrá corresponder a aspectos concretos y proceder a la aprobación parcial de todas aquellas cuestiones no afectadas por el informe.

Finalmente, en el artículo 9 regula la competencia que en materia de urbanismo le corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia, pues en virtud de su Estatuto de Autonomía serán ejercidas por el Consejero de la

Junta, el Consejero competente en materia urbanística y la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia.²¹

3.3. La reafirmación de la competencia autonómica en la STC 61/1997.

La STC nº 61/1997, de 20 de marzo, declara inconstitucional gran parte de la Ley 8/1990 y del Texto Refundido de 1992. La sentencia recae en virtud de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Castilla-León, País Vasco y Navarra.²²

La Sentencia declara la falta de competencia del Estado para dictar normas con alcance supletorio en materia de urbanismo, pues las CCAA han asumido una competencia exclusiva a partir de lo regulado en el artículo 148 CE. Señala el TC que el artículo 149.3 CE no es un título competencial que habilita al Estado para legislar ex novo con carácter supletorio.²³ Además, de la intervención abusiva por parte del Estado, a partir del artículo 149.3 in fine que establece que *“El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”*²⁴

Por otro lado, se considera que el Estado ha incurrido en un exceso competencial, al valerse de su competencia exclusiva regulada en el artículo

²¹ Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo. BOE n.190, de 10 de agosto de 1995.

²²LÓPEZ RAMÓN F.; *op. cit.*, p 47.

²³ Este conflicto de supletoriedad tiene su antecedente en la STC 118/1996, de 27 de junio, en materia de transporte terrestre, pues en esta sentencia se alega la imposibilidad del Estado en dictar normas con eficacia supletoria en aquellas materias que carezca de título competencial, es decir, todas aquellas normas dictadas por el Estado con la única finalidad de crear un Derecho supletorio de las CCAA, será considerado nulo.

²⁴ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *Régimen Jurídico Urbanístico en España tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo*. Universidad de Coruña, p. 579.

149.1.1 CE con la finalidad de buscar un modelo urbanístico homogéneo en todo el territorio nacional, que vulnera las competencias otorgadas por la CE a las CCAA.

La STC también anula la Disposición Final Única del TRLS 92, en la que se distinguen tres tipos de preceptos, calificados como: básicos, de plena aplicación y finalmente, los de aplicación supletoria, añadiendo “*en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias*”.²⁵

Concretamente, son 76 artículos de aplicación básica, otorgados por la CE al Estado con carácter exclusivo regulados en el artículo 149.1.1, 8, 13, 18 y 23. La STC señala que el Gobierno tendrá la obligación en virtud del principio de seguridad jurídica a calificar todas las normas que considere con carácter básico, concretamente cuando deba de regular una determinada materia sobre la que el Estado tenga competencia para aprobar normas básicas, no obstante, no todas las normas calificadas de aplicación básica tienen dicho carácter, en relación con el régimen del artículo 149.1.1 y 8 CE.²⁶

Asimismo, la STC estipula que no se está en presencia de una norma que determine los principios generales en los que se debe de basar los distintos sistemas o subsistemas de planeamiento y ejecución del urbanismo, sino un modelo concreto de ordenación y ejecución del territorio, lo que invade las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. En este sentido, se afirma que “*el urbanismo es, desde luego, una actividad económica importante, pera si hubiera de reconocerse competencia al*

²⁵ STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

²⁶ *Ibidem*, pág 580.

*Estado en cualquier actividad económicamente relevante, se habría terminado con el Estado autonómico.”*²⁷

En el FJ 25, relativo al Capítulo III “*Elaboración y aprobación de los Planes*”, el TC analiza la inconstitucionalidad de los artículos 104.1 y 3, 109.1, 113.2 y 124.

En primer lugar, el artículo 104.1 estipula que “*las Entidades públicas y los particulares podrán redactar y elevar a la Administración competente para su tramitación los instrumentos de desarrollo del planeamiento general que, en cada caso, establezca la legislación urbanística aplicable*” . Esta actividad se regula como una facultad de las entidades públicas y de los particulares, limitando la iniciativa privada a colaborar en la formación de los Planes Urbanísticos.

Por tanto, la regulación de los Planes de ordenación urbana se incluyen en las competencias de las CCAA, vulnerando el orden competencial cuando según la STC “*dispone no una llamada genérica a la iniciativa privada para colaborar en la formación del planeamiento (...) sino que concretos tipos de Plan son los que pueden ser objeto de redacción por los particulares, excluyendo de tal modo eventuales regulaciones autonómicas que respondieran a una más amplia o más restringida participación de la iniciativa privada*” Por el contrario, en apartado 3 si se considera que hace efectiva la participación de los particulares en la redacción de instrumentos de planeamiento.

²⁷ SANTOS DIEZ ,R.: “El impacto de la sentencia del tribunal constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre la distribución de competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad entre el estado y las comunidades autónomas.”, *Instituto de Estudios de Urbanismo*, 2010. Disponible en <https://cursourbanismo.es/el-impacto-de-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-20-de-marzo-de-1997-sobre-distribucion-de-competencias-en-materia-de-urbanismo-y-derecho-de-propiedad-entre-el-estado-y-las-comunidades-autono/>

En cuanto al artículo 109.1 alega que *“los Planes Generales municipales y Normas Subsidiarias de ámbito municipal, o los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica que los sustituyan, serán formulados por los Ayuntamientos.”* Entendiendo, que son los Ayuntamiento los que deben de formular los Planes generales y normas subsidiarias, relacionado con la Ley de Bases del Régimen Local que establece que los Municipios ostentan competencia en materia de ordenación, gestión y disciplina urbanística. Teniendo presente, los artículos 137 y 140 CE que fundamentan la necesidad de que las leyes básicas expongan las competencias correspondientes en materia compartida a las entidades locales y por ende, garantizar su autonomía. En caso de que exceda su autonomía local habrá invadido competencias autonómicas por tanto inconstitucional. Asimismo, la STC expone que *“la competencia pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos. Por tanto, el carácter básico del art.109.1 TRLS debe de considerarse inconstitucional.”*

El artículo 113.2 el cual regula el trámite de información pública y de audiencia de la Administración del Estado en aquellos asuntos que sea de su competencia y a las entidades locales afectadas, también ha sido impugnado. Pues el Estado ostenta competencia para dictar normas de procedimiento administrativo común, incluyendo las garantías para su formulación. De este modo, no podrá aprobarse ningún Plan Territorial de Coordinación sin que el Estado establezca las posibles invasiones de su competencia.

El artículo 124.2 el cual regula que *“el órgano competente para otorgar las aprobaciones inicial y provisional, en su caso, podrá ordenar la*

publicación en el «Diario Oficial» correspondiente del instrumento de planeamiento aprobado por silencio administrativo positivo.” Por tanto, en la aprobación inicial y provincial, podrán intervenir varias Administraciones públicas, a la que no cabe construir la determinación de los entes públicos a los que atañe la publicación, cuando se predice por silencio administrativo positivo.²⁸

La sentencia motiva la aparición de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

3.4. La legislación estatal tras el fallo de la STC 61/1997.

A. La Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, busca introducir una mayor flexibilidad, que elimine los factores de rigidez acumulados y asegure a las Administraciones públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación. Ahora bien, como reconoce la exposición de motivos, el legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencia en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar dicha tarea, a la que solo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su competencia, como ha recogido la STC 20/1997, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo. Por ello, la reforma que se pretende introducir requiere una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas.

²⁸ STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

La Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano pueda considerarse susceptible de ser urbanizado, de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, históricos, científico, ganadera, agrícola o de otra índole. Es así que el objetivo de la Ley, según su artículo 1 es *“(...) definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.”*

La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la STC de 20 de marzo de 1997 ya comentada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta. Es así que a partir de esta norma y por ende, las que vienen después, estas materias pasan a estar reguladas por la legislación autonómica.

B. Ley 8/2007, de suelo.

Tras la Ley 6/1998 se aprueban nuevas leyes que siguen la misma tónica: la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (a partir de ahora RD 2/2008); la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En todas ellas se destaca la falta de competencia del Estado para regular el planeamiento, al ser competencia exclusiva de las CCAA .

De igual modo, se reitera la relevancia de la doctrina del Tribunal Constitucional, por la que se establece que las CCAA tendrán plena competencia para diseñar y desarrollar sus políticas urbanísticas, donde el Estado intervendrá cuando se considere estrictamente necesario y no afecte a las competencias de las CCAA. Así mismo, en el RD 2/2008 se redacta algo similar “(...) a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.” Lo mismo sucede con todas normas posteriores, dejando al Estado un papel subsidiario de las CCAA, con lo cual, deja de existir un conflicto entre el Estado y las CCAA sobre la supletoriedad de una norma frente a otra.

IV. EL PLANEAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN CANARIA.

4.1. Ley 9/1999 y Texto Refundido de 2000.

En primer lugar, se aprobó la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. La DF 1ª autorizó al Gobierno para proceder, en el plazo de un año, a la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones de aquella Ley y de las Leyes 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, y 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la Ley anterior.

Esto dio lugar al 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 (a partir de ahora TRLOTENC).

El TRLOTENC tiene por finalidad regular la actividad administrativa de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos, además

de definir el régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo y vuelo en relación con su función social²⁹. Asimismo, se introduce un nuevo concepto de planeamiento, realizando una adaptación de lo regulado en la Ley 12/1994 de 19 de diciembre, en materia de Planes de Espacios Naturales Protegidos que constituyen un instrumento de ordenación integral de los Espacios Ordenados con potestad para calificar, categorizar y clasificar el suelo.

Por otro lado, la actividad de ordenación de los recursos naturales, territoriales, del litoral y urbanística es considerada una función pública, la cual le corresponde a la Comunidad Autónoma, a las islas y a los propios municipios, ejecutada de manera conjunta y de acuerdo con la política medioambiental y regional de la Administración General del Estado y de la Unión Europea.

Además, se constituye la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (a partir de ahora COTMAC), considerada como un órgano de consulta y decisión de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, cuyas funciones se regulan en el artículo 226 de la Ley. Esta tiene competencia en materia de aprobación del planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como la formulación de propuesta y sugerencia en materia de ordenación de los

²⁹ El suelo es un recurso natural y soporte de las actividades humanas igual en las islas como en el resto de España, no obstante, existen ciertas características propias tanto en su ordenación como en la regulación. Las más significativas son las siguientes: el suelo discontinuo que condiciona a la dimensión de las infraestructuras y dificulta una ordenación regional o autonómica, la escasez y limitación del suelo ocupable, la extensión del litoral, la fragilidad medioambiental, los valores naturales protegidos limitan los usos del territorio (casi un 50% del suelo es protegido, con un total de 146 espacios naturales protegido (ENP) englobando 4 parques nacionales), finalmente, la importancia del turismo como principal actividad económica, provoca también un gran impacto sobre el suelo. Véase VILLAR ROJAS, F.J. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. GONZÁLEZ SANFIEL, A.M: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Civitas, Navarra, 2010, p. 36.

recursos naturales y territorial y urbanística al consejero competente en la misma, entre otras.³⁰

A. Planeamiento territorial y ambiental.

En cuanto al planeamiento territorial y ambiental, se distinguen los Planes Insulares de Ordenación, que establecen los recursos naturales y la ordenación estructural del territorio. Los Planes y normas de espacios naturales, que establecen la ordenación estructural y pormenorizada de carácter territorial y los recursos naturales. Los Planes territoriales que podrán desarrollar planes insulares y finalmente, los proyectos de actuación territorial con gran relevancia territorial o estratégica.

El artículo 18 define el planeamiento insular de ordenación como un “(...) *modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Establecerán además la regulación de los recursos naturales insulares, teniendo en este ámbito el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales, en los términos establecidos por la legislación básica estatal.*” Estos deberán favorecer el modelo de ordenación territorial para la isla y por consiguiente, las actuaciones privadas y públicas.

Los Planes Insulares de Ordenación serán elaborados por el cabildo insular correspondiente, con la finalidad de determinar las líneas generales de ordenación y directrices sectoriales, son considerados los planes más importantes para la toma de decisiones sobre territorio, además de prohibir la vivienda aislada en el suelo rústico.³¹

³⁰ Disponible en <https://www.gobiernodecanarias.org/planificacionterritorial/materias/evaluacion-ambiental/cotmac/> (fecha de la última consulta: 1 de abril de 2024)

³¹ VILLAR ROJAS, F.J. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. GONZÁLEZ SANFIEL, A.M: op.cit., p. 38.

El procedimiento para llevar a cabo estos planes, se encuentra regulado en el artículo 20 de la Ley, que establece que una vez aprobada la evaluación ambiental, el pleno insular resolverá sobre su aprobación previa y su sometimiento a un periodo de información pública por plazo de treinta días y a consulta de los ayuntamiento de la isla y los departamentos del Gobierno de Canarias en el mismo plazo. La competencia para la aprobación en fase autonómica del plan insular corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias, previo informe perceptivo del Pleno de la COTMAC. Una vez analizado el expediente el Consejo de Gobierno de Canarias aprobará de manera definitiva el plan insular.

Los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, se encuentran regulados en el artículo 21, incluyendo dentro de estos los Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales, Naturales y Rurales, Planes Directores de Reservas Naturales integrales y especiales, entre otros. Estos planes versan *“sobre la totalidad de su ámbito territorial, las determinaciones necesarias para definir la ordenación pormenorizada completa del espacio, con el grado de detalle suficiente para legitimar los actos de ejecución.”* Todas las determinaciones de estos planes deberán de ser realizadas acorde con lo establecido en las Directrices de Ordenación y el respectivo Plan Insular de Ordenación, siendo competente para su aprobación definitiva la COTMAC.

Por otro lado, están los Planes territoriales de ordenación divididos en Planes parciales y especiales. Los planes territoriales parciales estarán limitados a partir de lo regulado en los planes insulares, por tanto, solamente podrán ser aprobados por el cabildo competente, siendo vinculantes para el planeamiento general lo relacionado con los sistemas generales y equipamientos estructurantes supramunicipales.

En cuanto a los planes territoriales especiales, podrán tener ámbito insular o comarcal, teniendo como finalidad lo establecido en el artículo 23.3 *“tendrán por objeto la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, pudiendo desarrollar, entre otras(...)”* Ambos tipos de planes serán realizados y aprobados por el Cabildo, previo informe de la COTMAC sobre la legalidad y correcta adaptación a las regulaciones del Plan de ordenación insular.³²

B. Planeamiento urbanístico.

La ordenación urbanística en el ámbito municipal se desarrollará, a partir de los instrumentos regulados en el artículo 31 del Texto Refundido, que son: los Planes Generales de Ordenación; Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad; Planes de desarrollo: Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales de Ordenación y Estudio de Detalle. Los instrumentos de ordenación deberán de ajustarse a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales del territorio, además, los Planes de desarrollo deberán de ajustarse a los Planes Generales.

El Plan General de Ordenación *“definirán, dentro del marco de la utilización racional de los recursos naturales establecido en las directrices de ordenación y en el planeamiento insular, para la totalidad del término municipal, la ordenación urbanística, organizando la gestión de su ejecución.”* Asimismo, los Planes generales están conformados por dos documentos: el primero, denominado plan básico de ordenación municipal, contendrá la ordenación estructural del municipio; y el plan de ordenación

³² 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. BOE n.60 del 15 de mayo del 2000.

pormenorizada, que contendrá la ordenación pormenorizada no remitida a planeamiento de desarrollo, así como las determinaciones de gestión, que es aprobado por la COTMAC.

En cuanto a los Planes Parciales de Ordenación, tendrán por objeto *“el establecimiento, en desarrollo del Plan General, de la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución, incluso de operaciones de reforma interior o renovación urbanas, en ámbitos de suelo urbano no consolidado y sectores de suelo urbanizable.”* Que serán formulados por cualquier Administración o particular, correspondiendo su tramitación y aprobación al municipio, previo informe no vinculante de los Cabildos Insulares y de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

Los Planes Especiales de Ordenación complementarán los Planes Generales, ordenando elementos de un determinado ámbito territorial. Además de poder modificar determinaciones pormenorizadas del Plan General, previa resolución motivada. La formulación, tramitación y aprobación será similar a los Planes Especiales de Ordenación, con la particularidad de que los Planes Especiales de Conjuntos Históricos, Zonas Arqueológicas o Sitios Históricos se formularán por el Ayuntamiento y requerirán informe favorable del Cabildo Insular correspondiente.

Finalmente, el Estudio del Detalle, tiene como objetivo, en el marco de los Planes Generales y los Planes Parciales y Especiales de Ordenación, completar o bien, reajustar por unidades urbanas, siendo formulados por cualquier Administración o particular y aprobados definitivamente por el Ayuntamiento correspondiente.

4.2. Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

En la actualidad, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (a partir de ahora LSENPC), introduce cambios significativos en la competencia para aprobar el planeamiento.³³

Como señala la exposición de motivos, la Ley da continuidad a las piezas básicas del sistema de planeamiento diseñado por la Ley de 1999: Directrices de ámbito y competencia autonómica, Planes insulares de ordenación y Planes generales de ordenación, más los instrumentos de desarrollo correspondientes. Sin embargo, en línea con otras leyes autonómicas sobre suelo más recientes, se sustituye el procedimiento bifásico de aprobación (provisional por la administración que lo promueve, y definitiva por la Administración autonómica o insular) por un procedimiento monofásico en el que la administración competente, en régimen de autonomía, tiene la responsabilidad de aprobar el instrumento de ordenación.

La Ley establece la siguiente clasificación del planeamiento ambiental, territorial y urbanístico:

1. La ordenación ambiental y territorial está formada por:
 - a. Los instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio: las Directrices de Ordenación (DO), que a su vez pueden ser de carácter general (DOG) o sectorial (DOS); y los Planes Insulares de Ordenación (PIO).

³³ VILLAR ROJAS, F.J. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. GONZÁLEZ SANFIEL, A.M: op.cit., p. 40.

- b. Dentro de los instrumentos de ordenación ambiental: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN); y los Planes de los Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000.
2. La ordenación urbanística está estructurada por las Normas técnicas del planeamiento urbanísticos (NTPU); los PGO; los Planes de desarrollo, que a su vez se diferencian: los Planes Parciales (PP); los Planes Especiales (PE) y los Instrumentos complementarios, como por ejemplo el Estudio de Detalle (ED); Catálogo de Protección (CTGO); Catálogo de Impacto (CI); Ordenanzas Municipales de Edificación (OME); Ordenanzas Municipales de Urbanización (OMU); Ordenanzas Provisionales Insulares (OPI); y Ordenanzas Provisionales Municipales (OPM).
3. Los instrumentos de ordenación estratégica y/o sectorial incluyen: los Proyectos de Interés Autonómico (PIA); los Proyectos de Interés Insular (PII); los Programas de actuación sobre el medio urbano (PAMU); y los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad.³⁴

Respecto a las Directrices de Ordenación, según el artículo 87.1 de la Ley son consideradas como un *“instrumento de ordenación territorial estratégica del Gobierno de Canarias, siendo marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación.”* Asimismo, su función básica es la ordenación del territorio de la comunidad autónoma, además del desarrollo y equilibrio ambiental y, además de afectar a la totalidad o parte del territorio canario y referirse a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica.

Estas directrices podrán tener carácter sectorial o general, por ello, en caso de conflicto de competencias prevalecen las directrices de carácter

³⁴ VILLAR ROJAS, F.J. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. GONZÁLEZ SANFIEL, A.M: op.cit., p. 92.

sectorial sobre las generales, excepcionalmente las relacionadas con los recursos naturales. De la misma manera, la iniciativa para la formación de las directrices, corresponde al Gobierno de Canarias a propuesta de la consejería competente en materia de ordenación del territorio (en los casos donde las directrices afecten a varias consejerías), regulado en el artículo 92 de la Ley. La aprobación definitiva de las directrices le corresponde al gobierno y será publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Los PIO son considerados unos instrumentos generales de ordenación de los recursos naturales y del territorio de las islas, en su caso de las directrices de ordenación, que tiene como objetivo la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio. Estos planes, podrán tener carácter de planes de ordenación de los recursos naturales, a partir de las limitaciones establecidas en la legislación básica estatal, regulado en el artículo 94 de la Ley, los cuales tendrán una aplicación directa independientemente del desarrollo de otros instrumentos de ordenación.

En caso de que se modifique a partir de la revisión de la categoría de protección de un espacio natural protegido o la inclusión de una determinada categoría de suelo, el artículo 97.4 de la Ley estipula que *“el cabildo podrá promover una iniciativa legislativa para su declaración o, en su caso, instar al Gobierno de Canarias para que adopte las iniciativas legales o reglamentarias con el fin de adecuar la categoría de protección de los espacios o suelos afectados.”* En cuanto a la elaboración, aprobación y formulación de los planes, será el cabildo correspondiente, una vez aprobado, será publicado en el Boletín Oficial de Canarias, y en la sede electrónica del cabildo.

Los planes y normas de espacios naturales, según el artículo 104 de la Ley, engloban lo siguientes tipos de planes: los Planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, naturales y rurales, los Planes directores de reservas naturales integrales y especiales, los Planes especiales de los paisajes protegidos, las Normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico y los Planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000 no incluidos en la red canaria de espacios protegidos.

La determinación de los planes y normas de espacios naturales protegidos deben ser conforme las directrices de ordenación y el respectivo plan insular de ordenación, asimismo, estos planes prevalecen sobre los demás instrumentos de ordenación territoriales y urbanísticas.

La formulación de los planes será realizada por el cabildo insular, salvo en los casos de los parques nacionales, que tendrá la iniciativa los patronatos insulares de espacios naturales protegidos y los ayuntamientos. Además, el cabildo insular también se hará cargo de la aprobación y modificación en caso de que sea necesaria, previo informe perceptivo del departamento competente del Gobierno de Canarias. En el caso de los planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, según el artículo 114.2 de la Ley, serán tramitados por el departamento competente de la Administración autonómica y aprobados por el Gobierno de Canarias.

El artículo 118 de la Ley regula los Planes territoriales de ordenación, que los define como *“un instrumento de ordenación territorial de la isla, en desarrollo de los planes insulares y, en su caso, de las directrices de ordenación”* que podrán ser parciales o especiales. Siendo los cabildos insulares los competentes para su formulación, elaboración y aprobación, a su vez, el Gobierno de Canarias, a través de la consejería competente por razón de materia, podrá formular planes territoriales especiales.

En cuanto a los PGO, definirán el modelo territorial y urbanístico del municipio, en su caso, de las directrices de ordenación y del planeamiento insular, regulado en el artículo 142 de la Ley, siendo la competencia para su formulación, elaboración y aprobación de los ayuntamientos.

Los Planes parciales de ordenación, tienen como función establecer la ordenación pormenorizada del planeamiento para su ejecución, cuando se encuentren ordenada directamente por un plan general. Mientras que, la función de los Planes especiales de ordenación, es desarrollar o complementar las determinaciones de los Planes Generales. La elaboración de estos planes podrá ser realizada por cualquier sujeto, ya sea público o privado, a partir de los términos establecidos en los Planes Generales. La aprobación inicial de los planes será realizada por el órgano competente de acuerdo con la legislación del régimen local, previo informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales, según estipula el artículo 147 de la Ley. La aprobación definitiva será realizada por el pleno del ayuntamiento, una vez realizado todo el procedimiento regulado en la normativa aplicable.³⁵

Por otro lado, destacamos los instrumentos complementarios, regulados en el Capítulo VIII de la Ley. En primer lugar, el Estudio del Detalle tiene como función, según el artículo 150.1 “*completar o adaptar las determinaciones de la ordenación pormenorizada del suelo urbano y urbanizarle en manzanas o unidades urbanas equivalentes(...)*” y serán elaboradas y aprobadas en conjunto con los Planes parciales y especiales.

Sobre los catálogos destacamos distintos tipos: catálogos de protección, con la finalidad de completar los instrumentos de planeamiento relativos a la conservación y protección, siendo los ayuntamientos los competentes para

³⁵ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE n.138, de 19 de julio de 2017.

aprobar y mantener actualizado el catálogo. Además de poder estar integrados en el planeamiento territorial o urbanístico o como instrumentos de ordenación autónomos, así establece el artículo 151 de la Ley. El catálogo de impactos será realizado por el ayuntamiento en colaboración con el cabildo, podrá ser integrado en la planificación general municipal o bien, ser elaborado de forma autónoma.

Por último destacamos las ordenanzas municipales de urbanización y edificación, con fuerza de reemplazar al planeamiento. Serán tramitadas a partir del procedimiento propio de las ordenanzas locales, por iniciativa propia o bien, a petición de personas o entidades con ciertos interés legítimos representativos y tendrán los mismo efectos que los instrumentos de planeamiento.³⁶

En todos estos casos, la intervención de las administraciones afectadas distintas de la competente para aprobarlo se verifica mediante la emisión de informes sobre sus competencias, no sobre legalidad, y menos aún sobre cuestiones de oportunidad, quedando el control de legalidad previo en la administración promotora y el posterior al régimen de control establecido por la legislación de régimen local, sin perjuicio del control de los tribunales de justicia. No obstante, el cumplimiento del principio de lealtad institucional y seguridad jurídica, si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento de la Administración promotora del plan, basándose estrictamente en criterios de legalidad. La intervención mediante informes sobre competencias es la fórmula de

³⁶ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L.: “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm 158, 2019, p.10

participación de la Administración General del Estado en los planes que le afectan (costas, aeropuertos).

La COTMAC se sustituye por el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, creado por Decreto 13/2019, de 25 de febrero. Este es el es el órgano responsable de emitir, previa deliberación, el informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación, así como de actuar como órgano ambiental en los supuestos establecidos en la Ley; desprovisto ya de funciones de aprobación del planeamiento insular y urbanístico. Se estructurará en dos Comisiones: a) la Comisión Autónoma de Evaluación Ambiental, que actúa como órgano ambiental; y b) la Comisión Autónoma de Informe Único, responsable de la emisión del informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación establecidos por la legislación aplicable.

4.3. La STC 86/2019.

La Ley 4/2017 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea. A modo de consideración general, los diputados recurrentes afirman que la Ley debilita el ejercicio de la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente del archipiélago canario. Estiman que los preceptos impugnados vulnerarían: por un lado, la normativa básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1.23 CE, y la legislación básica de régimen local, ex artículo 149.1.18 CE, así como la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE); y, por otro lado, los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad recogidos en el artículo 9.3 CE. Así se afirma que: *“Si bien la Ley controvertida afirma formalmente los principios de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales, en realidad postula un nuevo modelo de ordenación del*

territorio contrario a dichos principios. Se reduce el papel de la comunidad autónoma en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, al disminuir o eliminar los mecanismos de control, ampliándose de forma notable tanto los asentamientos rurales como las actividades admisibles en el suelo rural”.

Es así que los diputados recurrentes impugnan varios preceptos del título III de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, sobre ordenación del suelo, en los que se regula la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística previstos por el legislador canario. En esencia, se cuestiona el papel atribuido a los cabildos insulares en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación ambiental, y la limitación de la intervención autonómica, en relación con todos los instrumentos de planificación ambiental y territorial, a la emisión de un informe, con distinto alcance y contenido.

Al respecto, el TC sostiene, como ya había tenido ocasión de señalar, que *“en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados”*. Por consiguiente, *“la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales (cabildos insulares y municipios) en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística; STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la administración autonómica”*.

Así, precisa el TC que “la tutela del interés supramunicipal, atribuida a la Administración autonómica, se articula insertando en el procedimiento de elaboración un informe preceptivo con distinto alcance y contenido en función del concreto instrumento de planificación: i) vinculante sobre cuestiones sectoriales y no de legalidad [planes insulares de ordenación/ planes de ordenación de los recursos naturales regulado (artículo 103.4), planes territoriales de ordenación (artículo 122.3) y planes generales de ordenación (artículo 144.3)]; o ii) no vinculante [planes rectores de uso y gestión (artículo 114.1) y proyectos de interés: artículo 128 d)]. En este sentido, destaca la idoneidad del trámite de informe preceptivo como técnica para asegurar la presencia de los intereses supralocales.

Por otra parte, como afirman las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento canario en sus respectivos escritos, la comunidad autónoma dispone de otros mecanismos que le aseguran poder controlar y supervisar los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, garantizando la efectiva tutela de los intereses supralocales y un control de legalidad. Así, el Gobierno canario puede aprobar directrices de ordenación (arts. 83.3, 87 y 90 de la ley impugnada), que se erigen en marco de referencia y de obligado acatamiento por los instrumentos de ordenación insulares y municipales; y también puede sustituir a las islas o municipios en los casos de incumplimiento de sus deberes (art. 167.4 de la ley), o suspender motivadamente, por razones de interés público, social o económico relevante, la vigencia de cualquier instrumento de ordenación (art. 168).

En conclusión, ante la falta de la alegada omisión o dejación de funciones por parte de la Administración autonómica en el ejercicio de sus

competencias estatutarias, se desestima íntegramente el motivo de impugnación (FJ 9.C).³⁷

V. CONCLUSIONES.

1. La Ley del 56 se basaba en un modelo centralizado, de carácter bifásico donde todo el planeamiento (planes nacionales, planes provinciales y planes municipales y comarcales) era aprobado de forma definitiva por el Estado a través del Consejo de Ministro, el Consejo Nacional de Urbanismo y la Comisión Provincial de Urbanismo, respectivamente.
2. Con la Constitución del 78, se originó un periodo de grandes cambios legislativos y de conflictos constitucionales. No fue hasta el TR de 1992 cuando las CCAA asumen las competencias del Estado en materia de aprobación del planeamiento; si bien se mantiene la aprobación de un Plan Nacional de Ordenación por las Cortes Generales. Además de destacar, la STC 61/1997 que ostenta una gran relevancia en materia de planeamiento. En la que se declaró inconstitucional gran parte de la Ley 8/1990 y el TR 1992 por varios motivos comentados anteriormente, reafirmando así la competencia autonómica.
3. En Canarias el TR de 2000 mantuvo el procedimiento bifásico, en el que correspondía a la Administración insular o local la aprobación inicial y provisional del planeamiento y a la Comunidad Autónoma la aprobación definitiva. A tal efecto, creó la COTMAC con competencias para aprobar el planeamiento ambiental, territorial y los planes generales de ordenación; mientras que el planeamiento urbanístico de desarrollo lo aprobaba el propio Ayuntamiento.

³⁷ STC 86/2019 de 20 de junio de 2019.

4. Este modelo se mantuvo hasta la vigente Ley 4/2017, que sustituye el procedimiento bifásico por otro monofásico, en el que cada Administración tiene la responsabilidad de aprobar su propio planeamiento; dando lugar a un cambio de modelo que ha sido ratificado por la STC 86/2019, que reconoce la competencia de la legislación autonómica para graduar la participación de las entidades locales en materia urbanística, asegurando la tutela de los intereses supramunicipales.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

- FERNÁNDEZ CARBALLAL A.: *Régimen Jurídico Urbanístico en España tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo*. Universidad de Coruña, pp. 579-580.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L : “Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento”, *Práctica Urbanística*, núm. 158, 2019, p 3.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 26-47.
- MOLERO CABRERA, C “Participación pública en la tramitación de los Planes Generales de ordenación urbana”, *Universidad Internacional de Andalucía, 2012*, pp. 21-24.
- NAVAS CARRILLO, D.: “Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía”, *Los nuevos crecimientos urbanos, 2017*, p.46.
- PERALES MADUEÑO, F.: *La primera reforma de la Ley de suelo 1956-1975, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales (107-108)*, 1996, pp. 103-104.
- SANTOS DIEZ ,R.: “El impacto de la sentencia del tribunal constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre la distribución de competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad entre el estado y las comunidades autónomas.”, *Instituto de Estudios de Urbanismo*, 2010. Disponible en <https://coursurbanismo.es/el-impacto-de-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-20-de-marzo-de-1997-sobre-distribucion-de-competencias-en-materia-de-urbanismo-y-derecho-de-propiedad-entre-el-estado-y-las-comunidades-autono/>
- SANZ BOIXAREU, P. “La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico* p. 99.

- VILLAR ROJAS, F.J. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. GONZÁLEZ
SANFIEL, A.M: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed.
Civitas, Navarra, 2010, pp. 36-97.