

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2021/2022

Convocatoria: Julio

**LOS MECANISMOS DE ADAPTACIÓN DEL PLAN
GENERAL DE ORDENACIÓN A NUEVAS
NECESIDADES SOBREVENIDAS**

**MECHANISMS FOR THE ADAPTATION OF THE GENERAL
PLAN OF MANAGEMENT TO THE SUPERVENING NEEDS**



Realizado por la alumna Dña. Elena Trujillo Chávez.

Tutorizado por el Profesor/a Don Francisco José Villar Rojas.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Área de conocimiento: Derecho Administrativo / Derecho Urbanístico.

ABSTRACT

The aim of this work is to define the responses offered by urban planning law to adapt the General Plan to the emergence of new social, environmental, territorial, urban or economic needs.

It will be carried out through the comparison of both consolidated texts, the Law of 1976 and the new Law 4/2017 of the Soil and Protected Natural Areas of the Canary Islands, which approves the Regulation of the planning used for the Canary Islands.

The General Plan is the central object of the work, for this reason, its definition and characteristics will be mentioned. Several points relating to the meaning of the necessities that have arisen, and which are urgent and the answers to these problems will be discussed below.

This analysis is determined by excessive rigor and its legislative treatment to relax its determinations to adjust it to reality.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo delimitar las respuestas que se ofrecen desde el derecho urbanístico para la adaptación del Plan General de Ordenación al surgimiento de nuevas necesidades sociales, ambientales, territoriales, urbanísticas o económicas de cada momento.

Se realizará a través de la puesta en comparación tanto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 como la nueva Ley 4/2017 del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias.

El Plan General de Ordenación constituye el objeto central del trabajo, por este motivo, se incidirá en su definición y características. A continuación, se tratarán diversos puntos relacionados con el significado de las necesidades sobrevenidas y perentorias además de las respuestas que ofrecen tanto la legislación estatal como la autonómica a las mismas.

Este análisis viene marcado por la excesiva rigurosidad y su consiguiente tratamiento legislativo para flexibilizar sus determinaciones con el fin de ajustarlo a la realidad.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN (OBJETO DEL TRABAJO).	4
2.	DEFINICIÓN Y FUNCIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN	5
2.1	EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL	5
	a) Regulación.	5
	b) Concepto.	6
	c) Ámbito territorial.	7
	d) Relación con otros planes.	8
	e) Contenido (determinaciones básicas).	9
	f) Régimen del suelo.	9
2.2	EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	13
3.	NECESIDADES SOBREVENIDAS Y PERENTORIAS	15
4.	RESPUESTA A NECESIDADES PERENTORIAS Y SOBREVENIDAS	19
4.1	EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL TRADICIONAL	19
	4.1.1 Modificación y Revisión.	20
	4.1.2 Adaptación del Planeamiento.	24
	4.1.3 Suspensión del Planeamiento.	24
4.2	EN LA LEY DEL SUELO DE CANARIAS DE 2017	27
	4.2.1 Modificación del Planeamiento.	27
	4.2.2 Adaptación del Planeamiento.	30
	4.2.3 Suspensión del Planeamiento.	31
	4.2.4 Proyectos de Interés Insular o Autonómico.	32
	4.2.5. Adaptación del PGO a través del Plan Parcial.	34
	4.2.6. Ordenanzas provisionales insulares y municipales.	35
	4.2.7 Programas de actuación sobre el medio urbano.	36
5.	CONCLUSIONES	37
6.	BIBLIOGRAFÍA.	39

1. INTRODUCCIÓN (OBJETO DEL TRABAJO).

Este trabajo tiene como objeto el análisis de las posibles medidas de adaptación del Plan General de Ordenación para responder a nuevas necesidades sociales no previstas por dicho instrumento de ordenación urbana. En concreto, desde el derecho autonómico canario en relación con la normativa estatal.

Para avanzar en la consecución de este objetivo se va a realizar un análisis de los distintos instrumentos de planeamiento que existen en la legislación actual, efectuando una comparación entre la normativa estatal y autonómica. Además, se profundizará en la cuestión acerca de la adaptación del Plan General a las nuevas necesidades, sean sobrevenidas o perentorias.

En primer lugar, se toma como referencia el Plan General de Ordenación, ya que constituye el instrumento por excelencia del derecho urbanístico. Dicho instrumento ha conformado a la largo de los años el modelo histórico y central de la materia que tratamos, ello se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo del 20 de diciembre de 1984, que define el Plan General de Ordenación como “*el plan por excelencia y pieza esencial del ordenamiento urbanístico*”.¹

Los Planes Generales de Ordenación Urbanística conforman la base sobre la que se ha formado el sistema de planeamiento urbanístico. Constituyen la figura sobre la que se ha desarrollado el urbanismo, abarcando funciones específicas con un mayor grado de concreción.

Por este motivo, tomamos el Plan General como referente, ya que, ni el Estado, ni la mayoría de las Comunidades Autónomas han podido superar el modelo histórico y desarrollar en la práctica los distintos instrumentos de planeamiento supramunicipal creados por medio de las diversas Leyes autonómicas (lo cual, si ha funcionado en País Vasco, Cataluña, Baleares y Canarias).²

¹ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *El planeamiento urbanístico*. 2º ed., Ed. Iustel, Madrid, 2009, pág. 99.

² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 2019, pág. 55

2. DEFINICIÓN Y FUNCIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN

2.1 EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

a) Regulación.

Lo que sea el Plan General de Ordenación y su regulación viene determinado por la especial distribución de competencias en materia de urbanismo que existe en nuestro modelo territorial descentralizado.

La proclamación de la Constitución de 1978 impulsa un proceso de descentralización política que culmina con la publicación de diecisiete Estatutos de Autonomía en el año 1983. En este punto, las diversas Comunidad Autónomas poseen competencias exclusivas en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda³, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.3 de la Constitución.

Por otro lado, el 149.3 establece que “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”⁴ Es decir, su aplicación encontrará fundamento en las situaciones que no hayan sido reguladas por las respectivas Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de lo anterior, las Comunidades Autónomas sustituyen al Estado, ejercitando las competencias asignadas por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus normas complementarias, que resultan aplicables como derecho supletorio.⁵ Esto se traduce en la potestad de legislar sobre las determinaciones delegadas además de la capacidad de ejecución y gestión sobre las mismas.⁶

En este sentido, tenemos la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que supone la consolidación de esta práctica, en la que, varias Comunidades Autónomas impugnaron ante el Alto Tribunal. La doctrina de esta sentencia se traduce en la limitación de toda competencia en materia de ordenación y urbanismo del legislador estatal.⁷ La Ley

³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 36.

⁴ Art. 149.3. Constitución Española. BOE núm. 331, de 29 de diciembre de 1978.

⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 36.

⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, págs. 36 y 37.

⁷ STC (Suplemento del Tribunal Constitucional) de 25 de abril de 1997 (recursos de inconstitucionalidad núm. 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados)).

aplicable al Estado español puede regular cuestiones básicas previstas en el listado de materias del artículo 149 de la Constitución, como cuestiones básicas del ejercicio del derecho de la propiedad (149.1. 1º) o las garantías generales de la expropiación forzosa (artículo 149.1. 18º).⁸

El resto de las cuestiones pertenecen a los legisladores autonómicos, que tienen competencias planificadoras, resultando encargados de regular los distintos tipos de planes y sus funciones, esto, viene admitido tanto por la STC 61/1997 como posteriores sentencias.

b) Concepto.

La Real Academia Española define el Plan General de Ordenación Urbana como el *“instrumento de planeamiento, de naturaleza normativa, en el que se establece la ordenación urbanística integral de uno o varios municipios, que resulta indispensable para que pueda producirse el planeamiento de desarrollo y la actividad urbanizadora y edificadora conforme al régimen determinado en el plan para cada clase del suelo.”*⁹

Aunque la definición y elección de los instrumentos de ordenación es competencia exclusiva autonómica, en la regulación de los planes generales de ordenación, la referencia sigue siendo la legislación estatal tradicional, en concreto, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, por ello, concretar su definición debemos remitirnos a su artículo 10.1 que lo califica como *“un instrumento de ordenación integral del territorio”*.¹⁰

Dicha ordenación integral se traduce en la aplicación que tienen los Planes Generales de Ordenación en todo el municipio o municipios y en todos los aspectos o sectores de la ordenación urbanística, tanto desde una posición *“geográfica o territorial”* como *“funcional o material”*.¹¹

⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 37.

⁹ “Definición de plan general de ordenación urbana (PGOU)”. (s.d.). Real Academia Española. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/plan-general-de-ordenaci%C3%B3n-urbana-pgou>

¹⁰ 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 nº 144, de 16 de junio de 1976 (en adelante TRLS).

¹¹ Plan General de Ordenación Urbana”. (s.d.). Wolters Kluwer. Recuperado de: <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1>

El Plan General de ordenación se caracteriza por ser un plan originario y necesario. Sin él sería imposible el desenvolvimiento del planeamiento de desarrollo, ya que fundamenta la actividad urbanizadora y también edificadora.¹²

Constituye la base sobre la que se fundamentará todo lo demás. Es el instrumento que condiciona todo el planeamiento de desarrollo y decide las cuestiones relevantes que afectan a la ciudad desde el punto de vista urbanístico.¹³

c) *Ámbito territorial.*

El Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 1976 concreta en su artículo 10.1 que el Plan General de Ordenación abarcará “*uno o varios términos municipales completos*”.¹⁴ Asimismo, lo prevé el artículo 14 del Reglamento de Planeamiento de 1978.¹⁵

Con esto podemos dilucidar que el ámbito de aplicación del Plan General de Ordenación por excelencia es el municipal, sin embargo, nada impide que en ocasiones pueda abarcar más de un término municipal cuando “*lo aconsejen las necesidades urbanísticas*” según la Sentencia del Tribunal Supremo del 9 de mayo de 1978, lo cual, constituye un concepto jurídico indeterminado, que no es susceptible de aplicación extensiva.¹⁶

Por un lado, existen Comunidades Autónomas que establecen el Plan General de Ordenación como un instrumento obligatorio, aplicable a un solo municipio (como las Comunidades Autónomas de Extremadura, Andalucía y la Comunidad Valenciana).

Pero, por otra parte, existen Comunidades que han regulado los Planes Generales para que su ámbito se extienda a uno o varios términos municipales (tales como Cantabria,

[jTAAAUNjU0sLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzA7BAZlqlS35ySGVBqm1aYk5xKgDEcBF8NQAAAA=WKE](https://www.boe.es/boe/1978/07/15/p15001-01.htm)

¹² MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 99.

¹³ ALONSO TIMÓN, A.J.: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 35.

¹⁴ Art. 10.1, TRLS.

¹⁵ Art. 14, Real Decreto 2 159/1978, 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 nº 221, de 15 de septiembre de 1978 (en adelante RP).

¹⁶ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 99.

Asturias, Galicia, etc).¹⁷ De este modo, dispensan del deber de aprobación de un Plan General de Ordenación a los pequeños municipios, siendo los que poseen una notable entidad poblacional los encargados de llevar a cabo esta función.¹⁸

d) Relación con otros planes.

Antes de incidir en sus funciones, conviene fijar su posición jerárquica entre los demás instrumentos planificadores.

El artículo 10.2 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana afirma que el Plan General debe respetar las determinaciones y directrices establecidas en los Planes Directores Territoriales de Coordinación.¹⁹ Asimismo, el Reglamento de Planeamiento establece en su artículo 15.2 que los Planes Generales deberán redactarse “*teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en aquellos*”.²⁰

Resulta claro que el Plan General de Ordenación debe mantener las previsiones que se contienen tanto las Directrices y Planes de Ordenación Territorial además de las que pueden derivarse de otras planificaciones sectoriales como las de ordenación de los recursos naturales, que, aunque no se fijan en el precedente artículo, resultan vinculantes.²¹

De igual modo, aunque este pueda entrar a regular cualquier asunto urbanístico, se encuentra limitado por la Ley, tanto estatal como autonómica, que le sea objeto de aplicación²² ya que, en virtud de su naturaleza reglamentaria, debe su sumisión a la Ley (principio de jerarquía normativa).²³

¹⁷ Plan General de Ordenación Urbana”. (s.d.). Wolters Kluwer. Recuperado de: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAEAMtMSbF1jTAAAUjU0sLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzA7BAZlqIS35ySGVBqm1aYk5xKgDEcBF8NQAAAA=WKE

¹⁸ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 100.

¹⁹ Art. 10.2 TRLS.

²⁰ Art. 15, 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 nº 221, de 15 de septiembre de 1978 (en adelante RP)

²¹ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 99.

²² ALONSO TIMÓN, A.J.: *op. cit.*, pág. 35

²³ ALONSO TIMÓN, A.J.: *op. cit.*, pág. 36

e) Contenido (determinaciones básicas).

En cuanto a lo que pretende y las funciones que comprende, al Plan General le corresponde establecer el modelo territorial, la estructura básica sobre la que descansa y las determinaciones esenciales de derechos y deberes de los propietarios del suelo ordenado, pudiendo llegar incluso, a un mayor grado de detalle.²⁴

De la misma manera, el artículo 10.1 del TRLS de 1976, en consonancia con el artículo 15 del Reglamento del Planeamiento del año 1978, continúa precisando que los Planes Generales *“clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia.”*²⁵

Para mayor concreción del precedente artículo, debemos analizar lo que ocurre en los distintos tipos de suelo. Para comenzar, nos remitimos al artículo 11 de la misma ley, el cual afirma en su apartado uno que *“Los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico, en el suelo urbano, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución”*²⁶

f) Régimen del suelo.

Concretaremos ahora las previsiones que realiza el Plan General en cada tipo de suelo, distinguiendo entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, para los cuales, se fijan una serie de especificidades.

En primer lugar, el **suelo urbano** es el que ya se encuentra consolidado y conviene advertir que la regulación que realiza el Plan es agotadora. Según el profesor RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS el Plan General de Ordenación *“llega a la fijación detallada del*

²⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág., pág. 57.

²⁵ Art 10. 1 TRLS.

²⁶ Art. 11.1 TRLS.

uso pormenorizado de los terrenos y la edificación (...) se comporta como un verdadero y auténtico Plan parcial o plan de detalle”, hasta el punto de delimitar detalladamente el uso pormenorizado de los terrenos, la edificación, operaciones de renovación, reforma interior o la implantación de programas y medidas de ejecución concretas.²⁷

Esto se debe a que es mucho más fácil saber lo que se quiere hacer cuando lo que se encuentra realizado es tangible, con edificaciones y actuaciones urbanísticas ya desarrolladas.²⁸

En el artículo 12.2, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se fijan específicamente las determinaciones que debe contener el Plan General en suelo urbano, que son las siguientes: *“Delimitación de su perímetro con señalamiento, en su caso, del ámbito de las operaciones de reforma interior que se estimen necesarias; asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas; delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión; emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social; trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad o parte de este suelo; reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno; características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan; y evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.”*²⁹

Así pues, vemos como regula tanto las determinaciones estructurales como las pormenorizadas, a las que haremos alusión más adelante.

En el ámbito autonómico, en función de los distintos grados de edificación y urbanización, los legisladores han tendido a diferenciar dos tipos de suelo urbano, el

²⁷ FERNÁNDEZ, T.R.: *op. cit.*, págs. 55-56.

²⁸ ALONSO TIMÓN, A.J.: *op. cit.*, pág. 38.

²⁹ Art. 12.2 TRLS.

consolidado y no consolidado. En el primero la urbanización está acabada y lista para la edificación con parcelas que reúnen la condición de solar, en cambio, el segundo entra a regular la realización de actividades para completar la urbanización.³⁰

En segundo lugar, sobre el *suelo urbanizable* los Planes Generales delimitarán los elementos fundamentales de la estructura general de ordenación urbanística del territorio, regularán de modo genérico los usos globales además de consolidar los programas de desarrollo con actuaciones públicas y privadas.³¹ Entra a regular cuestiones esenciales, pero con menos intensidad que en el suelo urbano.³²

Advertimos aquí una particularidad relevante, y es que, con el fin de flexibilizar el contenido del Plan General de Ordenación en la reforma de 1975, el legislador ideó dos subtipos de suelo urbanizable, el programado y no programado. En virtud de esta diferenciación, el Plan General podía abstenerse de ordenar y programar una parte del suelo urbanizable ad initio dejando auténticas lagunas en la ordenación para que fueran completadas por Programas de Actuación Urbanística posteriores en función de las necesidades o actuaciones sobrevenidas.³³

En razón a lo anterior, el Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 1976 distingue entre suelo urbanizable programado y no programado para establecer las delimitaciones de cada cual respectivamente.

Sin embargo, esta subdivisión de suelo urbanizable programado y no programado se disipó con la publicación del Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, creado para ampliar la oferta del suelo y potenciar la disminución del precio. A pesar de esto, la mayoría de leyes autonómicas reproducen esta distinción, cambiando su nomenclatura por la de suelo sectorizado y no sectorizado.

Las determinaciones que realiza el artículo 12. 2. 2 de Texto Refundido de la Ley del Suelo del 1976 como contenido del Plan General para el suelo urbanizable programado son las siguientes: desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación

³⁰ ALONSO TIMÓN, A.J *op. cit.*, pág. 38.

³¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 56.

³² ALONSO TIMÓN, A.J.: *op. cit.*, pág. 40.

³³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 56.

urbanística del territorio (precisando lo suficiente para permitir Planes Parciales); fijación del aprovechamiento medio de la superficie total por sectores en función de las intensidades y usos globales de los terrenos no destinados a viales, parques, jardines públicos además de otros servicios y dotaciones de interés general; trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, servicio telefónico y demás servicios que prevea el Plan; además de división del territorio en sectores para el desarrollo de Planes Parciales.³⁴

En otro orden de ideas, el mismo artículo, en su apartado 3, define las determinaciones del Plan General de Ordenación respecto al suelo urbanizable no programado, que son dos: “señalamiento de usos incompatibles con los previstos en las distintas clases de suelo y la estructura general” además del “*establecimiento de las características técnicas y magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo, en función de los distintos usos, y las dotaciones, servicios y equipamientos que les correspondan*”.³⁵

En tercer y último lugar, para el *suelo no urbanizable*, el artículo 12.2.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 prevé que el Plan General establezca las medidas necesarias para la conservación y protección de todos sus elementos naturales (suelo, flora, fauna o paisaje) además de las edificaciones y parajes que lo aconsejen por sus características especiales.³⁶

Añadidas a estas especificaciones para cada clase del suelo, de forma genérica, el Plan General se encarga de establecer la “*estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos*” en relación con el artículo 12.1. b) del TRLS de 1976.³⁷

³⁴ Art. 12.2, TRLS.

³⁵ Art. 12.2.3, TRLS.

³⁶ Art. 12.2.4, TRLS.

³⁷ Art. 12.1 b), TRLS.

Con todo esto, vemos como el Plan General debe establecer el modelo territorial, la estructura sobre la que descansa y las determinaciones fundamentales de los derechos y deberes que se desprenden de los propietarios del suelo ordenado. Determina elementos fundamentales de organización y funcionamiento, con determinaciones pormenorizadas lo suficiente precisas para legitimar la ejecución.³⁸

Este instrumento puede abarcar una mayor profundidad, precisando la ordenación pormenorizada. No obstante, no es necesario debido a que, de la ordenación pormenorizada se suelen encargar otros planes de ordenación.

Esto tiene un inconveniente y es que, cuanto mayor nivel de detalle, más rígido será el mismo y no se podrá flexibilizar en función de las circunstancias o cambios que vayan surgiendo en el plano político, económico y social.

Se plantea también, desde la legislación autonómica la distinción entre **una ordenación estructural**, susceptible de alteración por la modificación formal con un procedimiento idéntico al de su aprobación o una **ordenación pormenorizada**, que puede ser ajustada o modificada cuando resulte necesario por el planeamiento de desarrollo sin modificar el Plan General.³⁹

Con la aproximación realizada se pretende poner en relieve la vocación de ordenación integral, completa y exhaustiva que tienen los Planes Generales de Ordenación, fijando lo que es susceptible de realizarse en cada metro cuadrado de suelo. Es esta vocación la que los convierte en instrumentos rígidos, con una adaptación complicada.

2.2 EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

En relación con el Plan General de Ordenación en la legislación canaria, la Ley del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias mantiene el instrumento, aunque no denominándolo “Plan General de Ordenación Urbana” sino como “Plan General de Ordenación” (reiterando el cambio efectuado por el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias de 2000).

³⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 57

³⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 58.

La definición que ofrece la Ley 4/2017 delimita el objeto y contenido de los Planes generales de ordenación asegurando que estos “*definen el modelo territorial y urbanístico del municipio en el marco (...) de las directrices de ordenación y del planeamiento insular*”⁴⁰ respetando las disposiciones de las Directrices de Ordenación además del planeamiento insular.

Añade además que dicho plan “*contendrá, con carácter de contenido mínimo, las determinaciones de ordenación estructural del término municipal*” y “*con carácter potestativo, el plan general de ordenación podrá establecer las determinaciones de ordenación pormenorizada*”,⁴¹ concediendo la propia ley cierta oportunidad de discrecionalidad por parte del legislador, que puede entrar a regular o no a la ordenación pormenorizada, al fijarla en el plan o postergarla a los planes de desarrollo, para afianzar una menor rigidez.

El mismo artículo permite que con carácter potestativo el plan general pueda determinar las disposiciones de dicha ordenación, en todo o parte del término municipal, de cualquier clase y categoría de suelo.⁴²

La ordenación urbanística canaria se desarrolla en dos niveles, de los que hemos venido haciendo mención. Estos comprenden la ordenación estructural y pormenorizada, de los que cabe realizar una pequeña síntesis.

Tal como precisamos anteriormente, el artículo 135 de la Ley del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LSEPC) define dos niveles de ordenación urbanística en los municipios canarios:

En primer lugar, en el apartado a) del artículo 135 de la LSENPC encontramos la **ordenación estructural**, que se determina como aquella “*que define el modelo urbanístico del municipio*”. En segundo lugar, podemos mencionar la **ordenación**

⁴⁰ Art. 142.1, Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE nº 216, de 08 de septiembre 2017 (en adelante LSENPC). Extraído de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-10295-consolidado.pdf>

⁴¹ Art 142, LSENPC.

⁴² Art. 142.1, LSENPC.

pormenorizada, prevista en el apartado b, el cual enuncia que “*desarrolla y concreta la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación*”.⁴³

Sigue exponiendo en su apartado segundo y tercero, que la ordenación estructural se llevará a cabo en el plan general de ordenación y la pormenorizada, preferentemente, en los instrumentos de desarrollo del plan general.

Precisa que, potestativamente, el plan general puede establecer la ordenación pormenorizada en todo o parte del término municipal, lo que supone desarrollar las determinaciones dentro del marco estructural en términos suficientemente precisos para permitir la legitimación de las actividades de ejecución.⁴⁴

Como en la regulación estatal que le sirve de referencia, la legislación canaria también encomienda al Plan General de Ordenación una función agotadora, integral y reguladora del suelo de todo el término municipal, fijando su destino de forma detallada.

3. NECESIDADES SOBREVENIDAS Y PERENTORIAS

Los Planes Urbanísticos, según ha reiterado la legislación y jurisprudencia, se rigen por el principio de la vigencia indefinida, una vez aprobados, se mantiene “indefinidamente la vigencia sin sujeción a plazo en tanto no se produzca su revisión, modificación o sustitución por otro.”⁴⁵

Ahora bien, este principio no permanece inmutable. Estos instrumentos deben adaptarse a los cambios normativos como a las variables exigencias del interés público, necesidades ambientales, territoriales, urbanísticas, económicas y sociales de cada momento.⁴⁶ Así lo destaca el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 enero 1993, la que señala que la potestad innovadora de la Administración comprende la “facultad inherente a la función reglamentaria y planificadora, en cuanto la misma es dinámica y debe adaptarse a las exigencias cambiantes de la realidad (...) sin que ello suponga menoscabo del principio de vigencia indefinida de los planes urbanísticos que consagra el art. 45 de la citada

⁴³ Art. 135, LSENPC.

⁴⁴ Art. 135.3, LSENPC.

⁴⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 10 de octubre de 1998 (RJ. núm. 1988\7465)

⁴⁶ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.: “Eficacia y Vigencia del Planeamiento”, en AA.VV. (VILLAR ROJAS, F.J., Dir.): *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., Ed. Aranzadi, Madrid, 2010, pág. 252.

Ley”.⁴⁷ La clave es la aparición de nuevas realidades, de nuevas necesidades, que requieren ser atendidas y ordenadas; necesidades sobrevenidas y perentorias.

Heráclito de Efesio, en su estudio filosófico ya advertía en el siglo sexto, que la realidad constituye un cambio puro e incesante devenir (“no te bañarás dos veces en el mismo río”). Sin duda, las previsiones urbanizadoras también están sujetas a dicho devenir, en función de las necesidades del presente y las que se puedan dar en el futuro.⁴⁸ Es por ello que el diagnóstico y objetivos del Plan pueden cambiar, lo que puede imponer la modificación, revisión y adaptación del mismo.

Como se adelantó, lo decisivo es lo que sean “necesidades sobrevenidas y perentorias” sobre el que no hemos incidido.

Definiendo las *necesidades perentorias*, algo es perentorio “cuando no se puede eludir y debe ejecutarse en un tiempo preciso e impostergable”, una situación que debe ser atendida con inmediatez porque se ha alcanzado el límite máximo de espera.⁴⁹

Por el contrario, las *circunstancias sobrevenidas* son aquellas que ocurren sin ser previsibles, según la RAE “venida repentina e imprevista”⁵⁰ de la que no se tenía conciencia y resulta necesario plantear una solución con la mayor celeridad posible.

Los términos de “sobrevenido y “perentorio” constituyen conceptos jurídicos indeterminados ya que, en ocasiones, en el ámbito urbanístico resulta excesivamente complicado aprehender la realidad en las diversas normas jurídicas, ya que se encuentra en permanente evolución.

Al mencionar “concepto jurídico indeterminado” nos referimos, según el profesor PAREJO ALFONSO, LUCIANO, a verdaderos conceptos jurídicos dotados de cierta

⁴⁷ STS (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 5ª) de 26 de enero de 1993 (rec. núm. 4017/1990)

⁴⁸ Álvarez Araya, O.: Grandes Pensadores de la Historia de la Humanidad. Heráclito. *Universidad Miguel de Cervantes*. Recuperado de: <https://www.umcervantes.cl/grandes-pensadores-de-la-historia-de-la-humanidad-heraclito/>

⁴⁹ “Significado de Perentorio” (s.d.). Significados. Recuperado de: <https://www.significados.com/perentorio/#:~:text=Tambi%C3%A9n%20se%20dice%20que%20algo,o%20un%20%22asunto%20perentorio%22.>

⁵⁰ “Definición de sobrevenida (s.d.). Real Academia Española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/sobrevenida>

abstracción y falta de concreción, que definen un supuesto legal. Estos generan dificultades de apreciación interpretativa a la hora de su aplicación práctica, lo cual, se relaciona con la discrecionalidad y las potestades de la Administración.⁵¹

Los conceptos jurídicos pueden separarse en determinados e indeterminados, los primeros concretan la apreciación precisa e inequívoca que debe utilizar el operador jurídico, sin dejar margen a la discrecionalidad, sin embargo, los segundos resultan difíciles de cuantificar o determinar por la ausencia de su rigurosidad, lo que hace necesario que sean determinados en el momento de su aplicación.⁵²

El problema que surge es que el legislador tiene claro lo que quiere establecer con la norma pero las características de la misma requieren recurrir a la casuística.⁵³

Según GARCÍA DE ENTERRÍA, el concepto jurídico indeterminado es aquel *“utilizado por las normas del que no puede deducirse con absoluta seguridad lo que aquellas han pretendido exactamente, siendo difícil alcanzar una solución exacta”* lo que ha derivado en la doctrina del “margen de apreciación” para que pueda delimitarse el concepto normativo a través de diversas opciones.⁵⁴

El margen de apreciación constituye la doctrina mediante la cual se reconoce una parte de la norma jurídica, dotada de datos previos y seguros en los que la coincidencia social o científica es clara e indiscutible y otra parte de la disposición con una certeza negativa, abstracta e imprecisa y en virtud de ello, la Administración ostenta un margen de apreciación para determinar qué circunstancias de deben de dar en torno al concepto jurídico indeterminado.⁵⁵

Sin embargo, tal como afirman los dos autores mencionados recientemente, lo que se concede a la Administración es una facultad de apreciación interpretativa, no la verdadera y estricta discrecionalidad que se produciría como consecuencia de libre arbitrio de

⁵¹ PAREJO ALFONSO, L.: “Lecciones de Derecho Administrativo”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pág. 523. Disponible en: <https://www.tirantonline.com> (última consulta 6 de julio de 2022)

⁵² GARCÍA DE ENTERRÍA, E, FERNANDEZ T.R.: “Curso de Derecho Administrativo I” 16ªed. Madrid, Civitas, 2017. Pág. 502

⁵³ PAREJO ALFONSO, L.: *op. cit.* pág. 533.

⁵⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E, FERNANDEZ T.R.: *op. cit.* pág.502

⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E, FERNANDEZ T.R.: *op. cit.* pág.502

actuación (discrecionalidad volitiva). En este caso nos encontramos ante una verdadera discrecionalidad cognitiva, para la interpretación de un supuesto legal.⁵⁶

La solución para este problema que se plantea se origina a través de la “unidad de solución justa” mediante un proceso cognoscitivo mediante el cual se interpreta la ley. Se trata de un *“proceso reglado que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional”*.⁵⁷

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene estableciendo que los conceptos jurídicos indeterminados son legítimos cuando sea factible su concreción en atención a criterios lógicos, técnicos o de experiencia, constituyendo criterios reglados, sin perjuicio del margen de apreciación a una solución justa, a este efecto tenemos la STS de 25 de octubre de 2006 (rec. 3713/2003) y 8 de noviembre de 2010.⁵⁸

La Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2021 confirma esta teoría anunciando que “perturbación” es un *“concepto jurídico indeterminado cuya concreción es razonablemente previsible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia.”*⁵⁹

Asimismo, consolida la doctrina jurisprudencial que el margen de apreciación consiste en el desempeño de un juicio que no es volitivo, sino cognitivo o intelectual que debe operar en el halo de incertidumbre entre las zonas de certeza negativa y positiva de los conceptos. Esto lo podemos considerar en Sentencias del Tribunal Supremo como las del 19 de mayo de 2008 y 27 de enero de 2010.⁶⁰

En el derecho urbanístico, es especialmente frecuente el uso de conceptos jurídicos indeterminados, en concreto, en el ámbito del planeamiento, para que la ordenación territorial pueda adaptarse a los valores que demande la urbanización en cada momento

⁵⁶ PAREJO ALFONSO, L.: *op. cit.*. “Lecciones de Derecho Administrativo”, Ed. Tirant lo Blanch, pág. 533

⁵⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E, FERNANDEZ T.R.: *op. cit.* pág. 502.

⁵⁸ PAREJO ALFONSO, L.: *op. cit.* pág. 525.

⁵⁹ STC (Pleno) de 28 de enero de 2021(rec. núm. 3848-2015).

⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L.: *op. cit.* pág. 525.

social, como “valores paisajísticos, históricos o culturales” enunciados por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.⁶¹

En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia 86/2019 acerca de la constitucionalidad de la previsión de algunos de estos conceptos en la reciente Ley del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Los recurrentes entienden que los preceptos de la ley vulneran la autonomía municipal por priorizar proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento municipal. De otra manera, alegan la ausencia de seguridad jurídica derivada de la indeterminación de los presupuestos de “urgencia o carácter sobrevenido”.

El Alto Tribunal afirma que el uso de conceptos jurídicos indeterminados para “configurar los presupuestos que permitirán la adopción de los proyectos de interés” (sobrevenido y de urgencia) no excluye su control por el ente local ya que las citadas “circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente”. Concreta que, aunque tengan un carácter abierto, se debe acreditar su carácter estratégico.⁶²

4. RESPUESTA A NECESIDADES PERENTORIAS Y SOBREVENIDAS

4.1 EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL TRADICIONAL

Para entrar en la respuesta que se ofrece desde la legislación estatal a las necesidades de las que venimos hablando es de vital importancia mantener la perspectiva de la urgente actuación que debe establecerse para dar respuesta a las nuevas circunstancias que se han manifestado de manera novedosa o bien, problemáticas anteriores que se han tornado apremiantes.

A tal efecto, se expondrá a continuación un cuadro con las diferentes medidas para transformar el Plan General de Ordenación desde la regulación tradicional y supletoria, fijando sus características principales para una posterior comparativa con las enunciadas en la nueva Ley del Suelo de Canarias del año 2017.

⁶¹ Art. 80.b) TRLS.

⁶² STC, Sección del Tribunal Constitucional, de 25 de julio de 2019 (recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2017)

La Ley del Suelo de 1976 constituye el objeto central de este epígrafe, en el que se van a examinar los distintos mecanismos para la adaptación de las previsiones del Plan a las nuevas realidades que puedan surgir.

Como afirmamos anteriormente y según el artículo cuarenta y cinco de la Ley del Suelo de 1976, los Planes de Ordenación tendrán vigencia indefinida⁶³, sin embargo, existen una serie de excepciones a este principio general.

4.1.1 Modificación y Revisión

En primer lugar, los instrumentos por excelencia para eludir este principio general y transformar el Plan General de Ordenación son la modificación y revisión. Como el propio nombre indica, estos dos sistemas permiten alterar las previsiones del Plan, siempre que se siga el procedimiento establecido en las leyes.

El artículo 154 del Reglamento de Planeamiento distingue claramente la revisión de la modificación, lo cual fue polémico anteriormente.⁶⁴ Sin embargo, tradicionalmente son figuras diferenciadas con diversos objetivos.

Por un lado, la revisión se encarga de criterios que fijan la estructura general y orgánica del territorio o la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto, bien por la aparición de nuevas circunstancias sobrevenidas (de carácter demográfico o económico) que incidan sobre la ordenación o por el agotamiento de la capacidad del plan.

En cambio, la modificación se fija como una categoría residual que engloba actuaciones aisladas que pueden abarcar cambios de clasificación, de calificación del suelo o su programación.⁶⁵

A esta tesis contribuye la STS de 22 de enero de 1988 que reafirma la separación de estas figuras como diferentes, estableciendo lo siguiente: a) en cuanto a la finalidad perseguida formula la *“revisión un examen total del texto objeto de ella a fin de verificar si el mismo se ajusta a la realidad, mientras que en la modificación se trata de corregir alguno o*

⁶³ Art. 45 TRLS.

⁶⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 94.

⁶⁵ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 260.

*algunos de los elementos del plan permaneciendo la subsistencia de éste que no es sustituido por otro como en el caso anterior; b) la revisión no implica necesariamente alteración, pues una vez verificada puede llegarse a la conclusión de que el texto está de acuerdo con la realidad vigente aunque hayan pasado varios o muchos años; por el contrario en la modificación se hace ineludible adecuar la ordenación urbanística a las exigencias de la realidad, todo ello porque el urbanismo no es totalmente estático, sino dinámico y operativo; c) en cuanto al procedimiento la revisión se ajustará a los mismos trámites que la formación, al igual que la modificación, pero aquélla sólo se dará respecto a planes generales y programas de actuación, mientras la modificación puede tener lugar respecto a planes, programas, normas y ordenanzas”.*⁶⁶

Por este motivo comenzaremos por el estudio de la figura de la revisión.

Situamos la revisión en el artículo 47 de la Ley del Suelo del 1976, que consolida en su apartado uno que, “*Los Planes Generales Municipales de Ordenación se revisarán en el plazo que en los mismos se señale y, en todo caso, cuando se presenten las circunstancias que se establecen en el epígrafe e) del número uno del artículo doce*”.

⁶⁷

En concordancia con lo precedente, el artículo 156 del Reglamento de Planeamiento del año 1978 establece que los Planes Generales Municipales de Ordenación se revisarán en los siguientes casos: “*a) Cuando se cumpla el plazo establecido por el propio Plan para su revisión; b) Cuando se den las circunstancias de revisión señaladas por el Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada, o se agoten sus previsiones; c) Cuando el Plan resulte afectado por las determinaciones establecidas en un Plan Director Territorial de Coordinación. El plazo para promover la revisión será de un año desde la entrada en vigor de este último; d) Cuando otras circunstancias así lo exigieren*”.

⁶⁸

⁶⁶ STS (Sala de lo Contencioso) de 22 de enero de 1998 (rec. núm. 51/1983).

⁶⁷ Art. 48. 1, TRLS.

⁶⁸ Art. 156, RP

Con respecto al transcurso del plazo establecido para su revisión, el artículo 48 del TRLS del 76⁶⁹ y el 158 del Reglamento de Planeamiento expresan que “*Los Ayuntamientos revisarán cada cuatro años el programa de actuación contenido en el Plan General*”.⁷⁰

La revisión se adoptará por la Entidad o Entidades locales interesadas en los tres primeros supuestos. Por el contrario, en el supuesto de que otras circunstancias lo exijan, “*el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo podrá ordenar la revisión de los Planes Generales de Ordenación, previa audiencia de las Entidades Locales afectadas, o acordarla a instancia de las mismas o de las Entidades urbanísticas especiales o de los Departamentos ministeriales interesados*” según el artículo 157 del Reglamento de Planeamiento.⁷¹

En relación con el procedimiento que se debe seguir para la revisión del plan, precisa el artículo 157.3 del Reglamento de Planeamiento que “*se ajustará a las mismas disposiciones establecidas para la formación del Plan General*”.⁷² A partir de este precepto podemos percatarnos del procedimiento formal que se exige para la revisión del plan, el cual, debe tramitarse conforme a las disposiciones establecidas para la aprobación del mismo, que deriva en una especial rigidez procedimental.

Remitiéndonos ahora a la modificación del planeamiento, debemos tener en cuenta que esta atiende a elementos o determinaciones aisladas que pueden ser acordadas en cualquier momento.⁷³

Antes de entrar en sus características principales conviene delimitar que, según MUÑOZ MACHADO y LÓPEZ BENÍTEZ, la prelación jerárquica existente entre los distintos planes sigue vigente, por lo que la modificación de un plan no puede ser utilizada para alterar las determinaciones previstas en otro de orden superior.⁷⁴

Con respecto a su procedimiento, comprobamos que se sigue el mismo que para la revisión. Esto es así porque el artículo 49.1 del TRLS del 76 asegura que “*Las*

⁶⁹ Art. 48, TRLS.

⁷⁰ Art. 158, RP.

⁷¹ Art. 157.1, RP.

⁷² Art. 1157.3 RP.

⁷³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 95.

⁷⁴ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 264.

*modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, proyectos, programas, normas y ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación.”*⁷⁵ Lo mismo afirma el artículo 161.1 del Reglamento de Planeamiento.⁷⁶

Sin embargo, existen dos peculiaridades:

Primero, *“cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población y el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de acordar la aprobación inicial, provisional y definitiva”*.⁷⁷ En el apartado siguiente de ambos artículos se concreta que *“el mismo quórum se precisará cuando la modificación suscitare oposición del 25 por 100 de los propietarios del sector afectado o de los de las fincas emplazadas frente al mismo.”*

Segundo, el artículo 50 del TRLS del 76 concreta que si la modificación tuviere por objeto diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan *“deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros, previos los informes favorables del Consejo de Estado y del Ministro de la Vivienda, y acuerdos de la Corporación Local interesada adoptados con el quórum del artículo trescientos tres de la Ley de Régimen Local”*.⁷⁸

En el primer caso se exige compensar el incremento de volumen con más espacios libres y en el segundo, la necesidad de que sea aprobada la modificación por el órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, previo informe favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico.⁷⁹

Para la revisión y modificación de los Planes Urbanísticos, como hemos podido comprobar, se siguen los mismos instrumentos y procedimientos formalizados para la aprobación del plan concreto que se quiere revisar o modificar. No obstante, se diferencia

⁷⁵ Art. 49.1, TRLS.

⁷⁶ Art. 161.1, RP.

⁷⁷ Art. 49.2, TRLS y Art. 161.2, RP.

⁷⁸ Art. 50, TRLS.

⁷⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 95.

la modificación ordinaria de la cualificada. La última, requiere el trámite previsto en el artículo 50 del TRLS del 76 para las modificaciones del planeamiento que supongan diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan, exigiéndose la mayoría absoluta del Pleno de la Corporación local e informe favorable del Consejo de Estado y Ministro de Obras Públicas y Urbanismo.⁸⁰

4.1.2 Adaptación del Planeamiento

La adaptación del planeamiento, contrariamente a la modificación, surge por la necesidad de adecuar el contenido del instrumento de ordenación a nuevas disposiciones legales.

En el Texto Refundido de 1976 la podemos encontrar en la DT 1ª que dispone lo siguiente: “*Los Planes Generales de ordenación vigentes en la actualidad se adaptarán a lo dispuesto en esta Ley. La adaptación podrá limitarse a la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación del programa pertinente*”⁸¹ de manera que, si se modifica la presente ley, el Plan General de Ordenación podrá soportar las consecuencias de una adaptación a la misma.

Comprobamos en el apartado 2 del mismo artículo que la competencia corresponde a las Entidades Locales, las cuales, deben remitir las propuestas de adaptación a los órganos competentes para la aprobación de los planes, siempre dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la Ley.

El plazo precedente podría ser reducido o ampliado en dos años por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Vivienda en casos justificados según la misma disposición en su apartado tercero.

Lo que aparece relevante en este instrumento es que el procedimiento seguido para la adaptación del Plan es el mismo que viene previsto para la modificación y revisión, resultando necesario que las propuestas de adaptación se sometan al mismo proceso establecido para la aprobación de los Planes según el apartado cuarto de la DT 1º.⁸²

4.1.3 Suspensión del Planeamiento

⁸⁰ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *op. cit.*, pág. 268.

⁸¹ DT 1ª.1 TRLS de 1976

⁸² Disposición Transitoria Primera, cuatro, TRLS.

En último lugar, nos percatamos de un instrumento diferente a los anteriores, el de la Suspensión de la Vigencia del Planeamiento, una figura tradicional urbanística, que tiene como fin evitar el perjuicio al interés público supramunicipal por la aplicación de un plan que deviene obsoleto por un cambio normativo o un nuevo instrumento de ordenación que prevalezca sobre el cuestionado.⁸³

Este instrumento se encuentra previsto en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo del año 76, el cual afirma que, se podrá suspender la vigencia de los Planes a los que se refiere esta Ley, en la forma, plazos y efectos señalados en el artículo 27, en todo o parte de su ámbito, para acordar su revisión.⁸⁴

El artículo 27 al que nos remite el 51 se inserta en el capítulo segundo, de formación y aprobación de los planes, por el que, se puede suspender el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores de una zona determinada para el estudio del Plan o su reforma, siempre que se publique en los Boletines Oficiales correspondientes. Lo anterior en el plazo de un año, ampliable a otro año cuando, se hubiese completado el periodo de información pública del artículo 41.⁸⁵

A su vez, el artículo 163 del Reglamento de Planeamiento de 1978 nos concreta específicamente que “*el acuerdo de suspensión se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia y en uno de los periódicos de mayor difusión en la misma*”⁸⁶ además de precisar lo que ya prevé el artículo 27, la suspensión del otorgamiento de licencias en el área afectada por este hasta la aprobación definitiva de las Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento para ordenar provisionalmente el territorio.⁸⁷

Asimismo, el artículo 51 continúa afirmando en su apartado 1 que en tanto no se apruebe el Plan revisado, se dictarán las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento que mencionamos, en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo

⁸³ VILLAR ROJAS, FJ; HERNANDEZ GONZÁLEZ F.L; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022, pág. 158.

⁸⁴ Art. 51, TRLS.

⁸⁵ Art. 27, TRLS.

⁸⁶ Art. 163. 1. II, RP.

⁸⁷ Art. 163.2 RP.

de suspensión.⁸⁸ Esta previsión es necesaria a efectos de dotar la urbanización de cierta seguridad jurídica tras la suspensión del planeamiento, mediante una normativa que regirá mientras se haga efectiva la revisión total o parcial del propio Plan.

Se autoriza al Consejo de Ministros por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda o a propuesta de éste y el titular o titulares de otros Departamentos interesados, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y audiencia de las Entidades Locales interesadas, suspender la vigencia de los planes de la propia Ley.⁸⁹

Además de esto, el artículo 163.3 del Reglamento de Planeamiento confirma que, *“Si en el plazo de seis meses, contados a partir del acuerdo de suspensión, no se hubieren aprobado definitivamente las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, quedará restablecida, sin más trámites, la vigencia del Plan objeto de suspensión, sin perjuicio de la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley del Suelo.”*⁹⁰ Esta dicción actúa como una previsión supletoria en el caso de que no se aprueben las Normas Complementarias y Subsidiarias en el periodo de suspensión, en vistas al propósito anteriormente concretado, es decir, dotar de seguridad jurídica a la ciudad, ya que la suspensión de las licencias y la edificación no se puede prorrogar por un periodo indefinido hasta la revisión del Plan. Por ello, seis meses es el límite máximo que ha previsto el legislador.

Una vez analizados todos los mecanismos que son susceptibles de variar el Plan General desde la regulación estatal, cabe poner en relieve que los demás instrumentos de planeamiento previstos en el Texto Refundido de 1976 formalizan específicamente su imposibilidad de modificar el Plan General de Ordenación.

La jerarquía normativa de los planes se establece en el Texto Refundido de la Ley del Suelo del 76 como un principio original e inmutable, en el que cada instrumento de ordenación tiene su lugar en la pirámide jerárquica, resultando imposible modificar las determinaciones de uno y otro Plan por el planeamiento de inferior rango.

⁸⁸ Art. 51.1, TRLS.

⁸⁹ Art 51, TRLS y Art. 163 RP.

⁹⁰ Art. 163.3, RP.

4.2 EN LA LEY DEL SUELO DE CANARIAS DE 2017

La Ley 4/2017 renueva el marco normativo y refunde la legislación previa ordenando un único texto legal el suelo como un recurso natural en tres dimensiones diferenciadas, como son la ambiental, territorial y urbanística.

En materia de planeamiento se mantiene la estructura previa con los correspondientes planes autonómicos, insulares y municipales pero además se incorporan nuevos instrumentos de ordenación que dotan al ordenamiento autonómico de una mayor agilidad para atender situaciones sobrevenidas o perentorias.

La exposición de motivos de la LSENPC expone la novedad que introduce la ley en el diseño de instrumentos con fuerza para desplazar las determinaciones de los planes en vistas a *“permitir una respuesta ágil a nuevas situaciones y demandas sobrevenidas (...) evitando la rigidez inherente a la planificación”*.

A continuación, dicha exposición de motivos enumera los instrumentos con capacidad de modificar las determinaciones de los planes, entre los que nos interesan, los proyectos de interés insular o autonómico, las ordenanzas provisionales insulares y municipales además de los programas de actuación en medio urbano.

Instrumentos que tratan de responder a las situaciones no previstas en los planes o contrarias a sus especificaciones.

Igualmente, con la misma finalidad, la Ley del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos invierte la regla de la modificación - revisión de planes, en aras a facilitar su adaptación. En el mismo orden de ideas, se establecen los supuestos tasados en los que se debe seguir el procedimiento de la revisión (que constituye el procedimiento más complejo) y pasa a denominarse modificación sustancial.⁹¹

4.2.1 Modificación del Planeamiento.

⁹¹ VILLAR ROJAS, FJ; HERNANDEZ GONZÁLEZ F.L; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op cit.*, págs. 41 y 42.

En primer lugar, tenemos la figura de la modificación. En el plano estatal tradicional, uno de los principales problemas del modelo urbanístico era la rigidez del planeamiento y su dificultad para atender a necesidades territoriales, medioambientales, urbanísticas económicas y sociales debido a que, en atención a estas normas, solo se puede transformar el Plan por dos métodos: mediante la revisión plena del mismo y la modificación.⁹²

El sistema que expone esta nueva ley del suelo difiere en gran medida de lo expuesto por la legislación tradicional. El preámbulo de la misma enuncia los fines que persigue el legislador con la derogación de la anterior, que son los de “*facilitar la adaptación de los planes a una realidad cambiante*” invirtiendo “*la regla vigente, conforme a la cual (...) la regla general será la modificación (que pasa a denominarse modificación menor de acuerdo con la legislación ambiental), incluyendo clase y categoría de suelo, mientras la revisión (que se califica de modificación sustancial) queda limitada a cuatro supuestos.*”⁹³

El artículo 163 de la Ley del Suelo de Canarias como el 106 del Reglamento de Planeamiento de Canarias establece como causas de modificación sustancial: “*a) La reconsideración integral del modelo de ordenación establecido en los mismos mediante la elaboración y aprobación de un nuevo plan; b) El cumplimiento de criterios de sostenibilidad, cuando las actuaciones de urbanización, por sí mismas o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, conlleven un incremento superior al 25% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial; c) La alteración de los siguientes elementos estructurales: la creación de nuevos sistemas generales o equipamientos estructurantes, en el caso de los planes insulares; y la reclasificación de suelos rústicos como urbanizables, en el caso del planeamiento urbanístico.*”⁹⁴

El apartado 2 del mismo artículo enuncia que la modificación sustancial puede ser plena o parcial según su ámbito y alcance.

⁹² VILLAR ROJAS, FJ; HERNANDEZ GONZÁLEZ F.L; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op cit.*, pág. 155.

⁹³ Preámbulo LSENPC.

⁹⁴ Art. 163 LSENPC.

El artículo 165 de la misma normativa formaliza que la modificación de los instrumentos de ordenación se llevará a cabo por el mismo procedimiento enunciado para la aprobación del plan “*en los plazos y por las causas establecidas en la presente ley o en los propios instrumentos*”.⁹⁵

Por otro lado, en el 164 se introduce una novedad, que son las causas de modificación menor, entendidas por tales cualesquiera alteraciones de los instrumentos de ordenación que no tengan la consideración de sustancial, constituyendo cualquier modificación con exclusión de las causas de alteración sustancial.

El apartado dos del artículo 164 concreta que las causas de modificación menor podrán tener lugar “en cualquier momento de vigencia del instrumento de ordenación, debiendo constar expresamente en el expediente la justificación de su oportunidad y conveniencia en relación con los intereses concurrentes”. Sin embargo, no podrá alterar la clasificación del suelo ni la de dotaciones el procedimiento que se inicie antes de transcurrir un año desde la publicación del acuerdo de aprobación del planeamiento o su última modificación sustancial.⁹⁶

Respecto al procedimiento de las modificaciones menores, con el fin de flexibilizar este instrumento, el legislador ha establecido que no requieren elaboración ni tramitación previa del documento de avance, sometiéndose al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica para que se determine si dicha alteración tiene efectos significativos sobre el medio ambiente. Si se materializa que no es necesaria la evaluación ambiental estratégica, los plazos de información pública y consulta nacional, serán reducidos a un mes.⁹⁷

La ley mantiene los límites tradicionales, recogidos en el TRLS de 1976, respecto a la alteración de zonas verdes o espacios libres, para la cual, se exigirá en la modificación el mantenimiento de la misma extensión que las superficies previstas y en segundo lugar cuando la alteración incremente el volumen edificable de la zona, para el cual, se debe

⁹⁵ Art. 165 LSENPC.

⁹⁶ Art. 164 LSENPC.

⁹⁷ Art. 165.2 y 165.3 LSENPC.

prever el incremento proporcional de los espacios libres y dotaciones para cumplir los estándares que enuncia la legislación.⁹⁸

4.2.2 Adaptación del Planeamiento

En segundo lugar, tal como se encuentra prevista en la legislación estatal, tenemos el mecanismo de adaptación del plan, que se diferencia de la modificación en sus funciones. Este mecanismo sirve para ajustar los instrumentos de ordenación a las nuevas disposiciones legales o instrumentos jerárquicamente superiores.

El artículo 167 de la Ley del Suelo de Canarias fija la adaptación de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, determinando que, con carácter general, la adaptación de los instrumentos urbanísticos a los de ordenación de los recursos naturales y del territorio, así como los insulares a los autonómicos, se producen con la primera modificación sustancial del instrumento.⁹⁹

De la misma forma, el artículo 108 del Reglamento de Planeamiento de Canarias concreta que *“la adaptación de cualesquiera instrumentos de ordenación a los instrumentos jerárquicamente superiores o a nuevas disposiciones legales se producirá con ocasión de la primera modificación sustancial que deba producirse.”*¹⁰⁰

Además de esto, se regula un procedimiento por el cual el Gobierno de Canarias, mediante decreto, puede requerir a los ayuntamientos o cabildos para que procedan a la adaptación cuando existan razones de urgencia o excepcional interés público que obliguen a la inmediatez de la adaptación de los instrumentos a los de recursos naturales y del territorio aprobados con posterioridad.

El ejercicio de la facultad de la adaptación por razones de urgencia se realiza cumpliendo dos trámites: primero, la *“propuesta del titular de la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a iniciativa propia o de los cabildos insulares”* y

⁹⁸ Art. 166 LSENPC.

⁹⁹ Art. 167.1 LSENPC.

¹⁰⁰ Art. 108, RPC.

segundo, “*Audiencia del municipio afectado, y en su caso del cabildo, por plazo mínimo de un mes*”¹⁰¹

Tras el plazo de adaptación sin que esta se hubiera iniciado o concluidos los procedimientos, se habilita a la consejería competente para poder proceder a la adaptación que se ha omitido, como método de suplir a los municipios o las islas que han incumplido sus deberes.¹⁰²

4.2.3 Suspensión del Planeamiento.

En tercer lugar, apreciamos el instrumento de la suspensión, previsto igualmente en la legislación estatal. Aunque este difiere del previsto en la Ley del Suelo de 1976, precisándose a continuación sus principales características.

La suspensión del planeamiento tiene como finalidad evitar un perjuicio al interés público supramunicipal como consecuencia de la aplicación de un plan obsoleto por un cambio normativo o un nuevo instrumento urbanístico.¹⁰³

Tal como afirma el artículo 168 de la Ley del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, de forma excepcional y cuando existan razones justificadas de interés público, social o económico relevante “*el Gobierno de Canarias, de oficio, bien por iniciativa propia, bien por petición de otras administraciones o de particulares, podrá suspender motivadamente la vigencia de cualquier instrumento de ordenación para su modificación o adaptación*” en todo o en parte.¹⁰⁴ En el mismo sentido se pronuncia el artículo 111 del Reglamento de Planeamiento de Canarias.

La suspensión se adopta de oficio a propuesta del titular de la consejería competente de ordenación territorial y urbanística cuando esta se haya sometido a información pública,

¹⁰¹ Art. 167.3, LSENPC.

¹⁰² Art. 167, LSENPC.

¹⁰³ VILLAR ROJAS, FJ; HERNANDEZ GONZÁLEZ F.L; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op cit.*, pág. 158.

¹⁰⁴ Art. 168.1, LSENPC.

Se debe dar audiencia a las administraciones afectadas en el plazo de 20 días desde su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.¹⁰⁵

Después de esto, se regulan en el artículo 168.3 las normas relativas a la difusión y publicidad de la suspensión, publicándose en el Boletín Oficial de Canarias, la sede de las administraciones afectadas y en dos o más periódicos de mayor difusión de la isla.¹⁰⁶

La suspensión de los planes conlleva que el Gobierno elabore normas sustantivas transitorias, que son las que provisionalmente sustituyen todo o parte del Plan sometido a suspensión.

Son estas normas las que pueden dar respuesta a las nuevas necesidades, mediante la suspensión de las normas del Plan General y aprobación por el Gobierno de las transitorias como método para llevar a cabo actuaciones que no se podrían desarrollar de otra manera.

La legislación afirma al respecto, en el artículo 168.4 de la LSENPC, que las normas sustantivas transitorias están excluidas de evaluación ambiental estratégica, simplificando su utilización, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental del proyecto técnico si lo hubiere.

4.2.4 Proyectos de Interés Insular o Autonómico.

En primer lugar, como medio para adaptar el Plan General de Ordenación a las nuevas necesidades sobrevenidas tenemos que mencionar los proyectos de interés insular o autonómico. Instrumentos equivalentes se encuentran ya previstos en la mayoría de las legislaciones autonómicas.

Los Proyectos de Interés Insular o Autonómico se concretan en el artículo 123 de la LSENPC, cuyo ámbito de actuación es la atención de *necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes* tratando de “ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de actividades

¹⁰⁵ Art. 168.2, LSENPC.

¹⁰⁶ Art. 168.3, LSENPC.

*industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga de carácter estratégico”.*¹⁰⁷

Estos se podrán aprobar para la ejecución del planeamiento insular, de las directrices o bien, de forma autónoma, es decir, estableciendo la determinación y localización de la infraestructura y actividad. Se le reconoce la capacidad de desplazar, de forma excepcional, las determinaciones de planeamiento territorial y urbanístico, entre las que se encuentra el Plan General de Ordenación.

En el mismo artículo se implanta una excepción y es que, como norma general, los proyectos de interés insular pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, independientemente de su clasificación y calificación urbanística (tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio). A pesar de ello, solo pueden afectar al suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la obra pública de la que se trate, únicamente para proyectos de iniciativa pública cuando se afecte a suelo rústico de protección agraria.¹⁰⁸

Los proyectos de interés insular o autonómico fueron reafirmados en la STC 86/2019, en la que se debatió su posibilidad de prevalecer sobre “el planeamiento insular y municipal”. A estos efectos, el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de los mismos concretándolos como instrumentos de ordenación territorial, permitiendo su aplicación por dedicarse a “actos y usos específicos que sean de interés público o social”.

En cuanto a la cuestión de la prevalencia de sus determinaciones sobre el planeamiento insular y municipal, confirma la doctrina del tribunal constitucional que “los planes insulares de ordenación son un instrumento de planeamiento insular” además de concretar que estos solo se refieren a los casos en los que el plan insular tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, no oponiéndose a su plena constitucionalidad¹⁰⁹

El procedimiento para su aprobación consta de una primera fase en la que se presenta la solicitud en la que la Administración competente debe resolver sobre el interés insular o

¹⁰⁷ Art. 123.1 LSENPC.

¹⁰⁸ Art. 123, LSENPC.

¹⁰⁹ STC 86/2019, Sección del Tribunal Constitucional, de 25 de julio de 2019 (recurso de inconstitucionalidad núm.5 049-2017)

autonómico, siendo requisito indispensable para continuar la tramitación. Declarado dicho interés se someterá el expediente a los trámites de información pública y audiencia a las personas propietarias del suelo por un mes contado desde la publicación del acuerdo en el BOC. Informadas las alegaciones en los trámites de información pública el Pleno de la corporación insular o el Gobierno de Canarias aprobará el proyecto, estableciendo las condiciones y medidas correctoras. Finalmente, el acuerdo de aprobación se publicará en el Boletín Oficial de Canarias para la entrada en vigor del mismo.

Los proyectos de interés insular o autonómico que lleven a cabo ordenación se deben someter al procedimiento simplificado de evaluación ambiental, lo que nos da una idea de las facilidades que introduce la LSENPC para la posible adaptación del Plan General mediante los proyectos de interés insular a las nuevas realidades.

4.2.5. Adaptación del PGO a través del Plan Parcial.

Otra innovación de la ley autonómica con respecto a la estatal consiste en la posibilidad de que el Plan Parcial de Ordenación altere la ordenación pormenorizada del Plan General de Ordenación.

Como hemos podido comprobar anteriormente, el Plan General de Ordenación abarca tanto la ordenación estructural como pormenorizada y el Plan Parcial solo podrá modificar la segunda, sin posibilidad de transformar la estructural.

Los Planes Parciales de Ordenación se circunscriben a los ámbitos de suelo urbano no consolidado y sectores de suelo urbanizable. Entre sus funciones se encuentra expresamente la de *“establecer la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución del planeamiento cuando no se encuentren ordenados directamente por el plan general”* y *“modificar, para su mejora, la ordenación pormenorizada establecida por el plan general de ordenación, con respeto a la ordenación estructural y de conformidad con las determinaciones que establezca dicho plan.”*¹¹⁰

¹¹⁰ Art. 145, LSENPC.

No disponíamos de esta posibilidad en la Ley de 1976 por lo que el legislador canario ha querido dotar al ámbito autonómico de esta posibilidad. Este es aprobado por el Ayuntamiento, sometiéndose a los términos del planeamiento general.

4.2.6. Ordenanzas provisionales insulares y municipales.

Las ordenanzas provisionales se fijan como instrumentos complementarios en el artículo 134.1.c) de la LSENPC, a pesar de ello, adquieren especial relevancia como instrumento para alterar las modificaciones de los planes.¹¹¹

Encuentran su regulación en el artículo 154 de la misma ley, el cual dispone que modificarán la ordenación territorial o urbanística cuando se den cuestiones “*de extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social, de carácter sobrenvenido*” cuando no se puede “*responder en plazo por el procedimiento ordinario de modificación menor del planeamiento.*”¹¹²

Se configura como una medida supletoria para el caso en el que no se puedan cumplir los extendidos plazos del procedimiento de modificación. Este instrumento ha sido avalado por la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia 86/2019, de 20 de junio.¹¹³

Al igual que el instrumento anterior, las Ordenanzas Provisionales son capaces de desplazar el planeamiento de forma temporal para responder a actuaciones sobrevenidas que necesiten una respuesta inmediata.¹¹⁴

El artículo 154.1 formaliza que se pueden aprobar con carácter provisional tanto ordenanzas insulares como municipales. Se pueden admitir de oficio o por iniciativa propia, respecto de personas o entidades que posean intereses legítimos.¹¹⁵

Se establecen una serie de normas transitorias hasta la adaptación del que son las que podrán hacer frente a las necesidades sobrevenidas o perentorias de las que hemos venido hablando, estas tienen aplicación en cualquier clase de suelo.

¹¹¹ Art. 134.1, LSENPC.

¹¹² Art. 154, LSENPC.

¹¹³ STC (Pleno) de 20 de junio de 2019 (rec. núm. 5049-2017).

¹¹⁴ VILLAR ROJAS, FJ; HERNANDEZ GONZÁLEZ F.L; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op cit.*, pág 106.

¹¹⁵ Art. 154.1, LSENPC.

Se aprueban por el procedimiento de las normas reglamentarias de acuerdo con la legislación del régimen local incluyendo los mismos efectos de los instrumentos de planeamiento a los que reemplacen.

Advierte el artículo 154.3 de la LSENPC que las Ordenanzas insulares y municipales que se aprueben tendrán vigencia hasta la correcta adaptación de los instrumentos que se someten a modificación, mediante el establecimiento de los estándares y requisitos mínimos que legitimen las actividades pretendidas. Sin embargo, se fija el plazo máximo de dos años para que no permanezcan dichas ordenanzas prorrogadas por tiempo indefinido.

Debido a su naturaleza, no pueden reclasificar el suelo ni condicionar el modelo de ordenación que puede establecer el futuro planeamiento.¹¹⁶

Además de esto, la aplicación de este mecanismo se puede dar cuando iniciada la aprobación o modificación de un instrumento de ordenación tenga lugar una situación sobrevenida que *requiera una ordenación, territorial o urbanística, urgente y básica para su viabilidad*.¹¹⁷

4.2.7 Programas de actuación sobre el medio urbano.

En la ordenación sectorial tenemos este tipo de programas que aparecen para la realización de operaciones de regeneración y rehabilitación urbanística y edificatoria en suelo urbano consolidado.

Están previstos en el artículo 307 de la LSENPC que dispone que los mismos podrán “*delimitar y ordenar las actuaciones sobre el medio urbano, así como modificar las previstas en otros instrumentos de planeamiento urbanístico*”. Por lo que vemos su posibilidad de incidir en los planes urbanísticos para su modificación.

Se tramitan y aprueban por el mismo procedimiento que se establece para las ordenanzas municipales. Deben ser acompañados de la memoria de viabilidad económica y la delimitación del ámbito de actuación, pudiendo ser públicos o privados.¹¹⁸

¹¹⁶ Art. 154.1, LSENPC y 154. 2, LSENPC.

¹¹⁷ Art. 154.4 LSENPC.

¹¹⁸ Art. 307, LSENPC.

5. CONCLUSIONES

Primera – El Plan General de Ordenación se concibe como un instrumento con vigencia indefinida. De la misma manera tiene como vocación la ordenación integral y completa del territorio, asignando un destino concreto a cada metro de suelo.

Segunda – Esa función de regulación exhaustiva y agotadora del uso del suelo que desempeña el Plan General de Ordenación determina la especial rigidez del mismo. Y es que al detallar lo que puede hacerse en cada rincón de suelo, resulta muy difícil adaptar su contenido a una realidad social, económica, incluso ambiental, cambiante, en particular cuando surgen necesidades nuevas o perentorias.

Tercera – Esas necesidades nuevas o sobrevenidas, las necesarias o perentorias, son las relevantes a la hora de modificar las determinaciones del Plan General de Ordenación, es decir, aquellas que aparecen por primera vez, que devienen urgentes, o que no lo eran, pero en función de las circunstancias se han vuelto apremiantes.

Cuarta - El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 concreta una serie de mecanismos típicos del derecho urbanístico para ajustar el contenido del Plan a esas situaciones sobrevenidas o perentorias, Esa legislación prevé -y así lo mantienen varias leyes autonómicas- procedimientos para la modificación o revisión, la adaptación del planeamiento a la ley y finalmente, la suspensión de todo o parte del Plan.

Quinta – En la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias de 2017, la necesidad de dar respuesta a esas circunstancias se atiende con muchos más mecanismos e instrumentos. En este sentido, esa norma mantiene los procedimientos que se enuncian en la ley estatal (modificación, adaptación y suspensión del plan), a los que se añaden ~~con~~ procedimientos simplificados como los instrumentos de planeamiento, que pueden desplazar el contenido del Plan General de Ordenación. Entre ellos, se destacan la afirmación de la modificación como regla general frente a la revisión (ahora denominada modificación sustancial, los Proyectos de Interés Insular y Autonómico, las Ordenanzas Provisionales Insulares y Municipales, y, en su ámbito, los Programas de Actuación sobre el Medio Urbano.

Sexta – En último lugar, cabe destacar la importancia actual de mecanismos que flexibilicen las determinaciones de los planes para que se adapten a las necesidades sobrevenidas. Las demandas sociales varían con frecuencia en función de las circunstancias de cada momento histórico, por ello, es de vital interés que los Planes Generales de Ordenación no queden desconectados de la realidad.

Su desvinculación de la misma tiene consecuencias nefastas que pueden derivar en planes obsoletos, que crean incertidumbre jurídica y en su caso, paralización de actividades e iniciativas. Por este motivo, se ha tornado crucial la identificación de instrumentos que puedan adaptar las previsiones del Plan convirtiéndolo en un elemento dinámico.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- ALONSO TIMÓN, A.J.: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 2019.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E, FERNANDEZ T.R.: “Curso de Derecho Administrativo I” 16ªed. Madrid, Civitas, 2017.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.: “Eficacia y Vigencia del Planeamiento”, en AA.VV. (VILLAR ROJAS, F.J., Dir.): *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2º ed., Ed. Aranzadi, Madrid, 2010.
- MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *El planeamiento urbanístico*. 2º ed., Ed. Iustel, Madrid, 2009.
- PAREJO ALFONSO, L.: “Lecciones de Derecho Administrativo”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pág. 523. Disponible en: <https://www.tirantonline.com> (última consulta 6 de julio de 2022).
- VILLAR ROJAS, FJ; HERNANDEZ GONZÁLEZ F.L; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022.