



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



GRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

UNA NUEVA FIGURA DE PLANEAMIENTO: LOS PROYECTOS DE INTERÉS INSULAR O REGIONAL

*A NEW FIGURE OF PLANNING: THE PROJECTS OF
INSULAR O REGIONAL INTEREST*

Realizado por:

D. Verónica Delgado de la Rosa

Tutorizado por:

D. Andrés Manuel González Sanfiel

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas
Área de conocimiento: Derecho Administrativo

CURSO 2016/2017
CONVOCATORIA: JULIO

ABSTRACT

The Urban Law regulates the limited natural resource of the soil through its ordination, seeking the balance between its possible uses and the need for protection. For that, it uses the planning system, which is subject to constant renewal according to the needs of the public. As a consequence of this is the Draft Law of the Canary Islands which introduces: projects of insular or regional interest.

The aim of this study is to analyse the consequences of the introduction of projects of insular or regional interest in urban planning legislation, with particular reference to their legal nature, their characteristics, the procedure and their practical application and the effects of this produces. All this without forgetting to mention the criticisms formulated throughout the procedure of parliamentary elaboration. It will also address the introduction of these instruments in other regional legislation.

KEYWORDS: interest general, need public, immediately, urgent, planning system and discretion.

RESUMEN

El Derecho Urbanístico regula el recurso natural limitado del suelo mediante su ordenación, buscando el equilibrio entre sus posibles usos y la necesidad de protección. Para ello se sirve del sistema de planeamiento, quedando sometido a una constante renovación en función de las necesidades públicas concurrentes. Consecuencia de ello es el Proyecto de la Ley del Suelo de Canarias por el que se introduce: los proyectos de interés insular o regional.

Este estudio tiene por objeto el análisis de las consecuencias de la introducción de los proyectos de interés insular o regional en la legislación urbanística canaria, con especial incidencia en su naturaleza jurídica, sus caracteres, el procedimiento así como su aplicación práctica y los efectos que ello produce. Todo ello sin olvidar mencionar las críticas formuladas a lo largo del procedimiento de elaboración parlamentaria. Asimismo se abordara la introducción de estos instrumentos en otras legislaciones autonómicas.

PALABRAS CLAVE: interés supramunicipal, necesidad pública, urgente, de forma inmediata, sistema de planeamiento y discrecionalidad.

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	SU INTEGRACIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y SU NATURALEZA JURÍDICA	6-7
3.	ANTECEDENTES EN OTRAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS	7-17
	<i>3.1 Finalidad y aspectos generales</i>	<i>7-12</i>
	<i>3.2 Problemas prácticos y sus respectivas soluciones</i>	<i>12-16</i>
	<i>3.3 Ideas de mejora</i>	<i>16-17</i>
4.	DISTINTOS PLANTEAMIENTOS EN LA FASE DE ELABORACIÓN PARLAMENTARIA	18-26
	<i>4.1 Alcance general</i>	<i>18-21</i>
	<i>4.2 En materia turística</i>	<i>21-24</i>
	<i>4.3 En materia de iniciativa privada</i>	<i>24-26</i>
5.	TIPOS Y SINGULARIDADES	26-30
	<i>5.1 Objeto</i>	<i>26-27</i>
	<i>5.2 Clases y categorías de suelo sobre el que opera</i>	<i>27-29</i>
6.	PROCEDIMIENTO	29-37
	<i>6.1. Iniciativa y órgano competente para su aprobación. La subrogación en la posición jurídica del promotor</i>	<i>29- 30</i>
	<i>6.2. Primera fase: declaración de interés general</i>	<i>31-32</i>
	<i>6.3. Segunda fase: elaboración del instrumento. En especial la evaluación ambiental</i>	<i>33-34</i>
	A. <i>Información pública, audiencia y consulta</i>	
	B. <i>Evaluación ambiental</i>	
	<i>6.4. Contenido documental y sus determinaciones</i>	35- 38
	A. <i>Memoria justificativa</i>	
	B. <i>Programa de actuación</i>	
	C. <i>Estudio económico-financiero</i>	
	D. <i>Acreditación de prestación de garantía</i>	
	E. <i>Documentación gráfica</i>	
	F. <i>Documentación ambiental prevista legalmente</i>	
7.	PUBLICACIÓN Y VIGENCIA	38- 40
8.	EFFECTOS	40- 45
	<i>8.1. Marco general.</i>	

<i>8.2 Prevalencia de los proyectos de interés insular o regional frente al planeamiento insular o municipal</i>	40- 42
<i>8.3 Legitimación para la implantación de usos y actividades así como para la ejecución de obras e instalaciones</i>	43- 44
<i>8.4 La atribución de la condición de beneficiario a efectos expropiatorios cuando se trate de iniciativa pública</i>	45- 46
9. COMPARACIÓN CON EL INSTRUMENTO DEL ART. 47 DL 1/2000	46-48
10. CONCLUSIONES	48-49
11. BIBLIOGRAFÍA	49-52

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de planeamiento ha sido dominado por dos ideas fundamentales: la idea de comprensión íntegra de la realidad que se planifica dentro del plan y la de ser una estructura jerarquizada donde unos planes predeterminan y condicionan a los demás. En el entendimiento clásico el planeamiento es un sistema muy rígido, tanto porque condiciona a todo aquello que puede desarrollarse o no en el territorio (si está previsto o no en el plan), como manteniendo un difícil equilibrio entre las competencias expresadas en la diversidad de planes a través de las distintas administraciones. Si cambia la realidad y es necesario prever actividades, infraestructuras o usos no previstos, es necesario recurrir a los procesos de modificación o revisión de los diferentes planes para atender las nuevas necesidades.

La nueva Ley del Suelo de Canarias, sin abandonar la existencia de un sistema jerárquico de planeamiento, introduce nuevas figuras de planeamiento que permiten dar solución a situaciones sobrevenidas sin necesidad de recurrir a los costosos y lentos procesos de modificación del planeamiento.

En ese contexto, aparecen los proyectos de interés regional o insular al que se dedica el presente trabajo. Instrumentos nacidos para atender necesidades no contempladas en el planeamiento existente, pero que se consideran de interés público, al margen de su iniciativa pública o privada. Instrumentos que permiten sobreponerse a los planes existentes para solucionar problemas concretos que no pueden esperar los procesos de modificación del planeamiento. Es evidente que, dependiendo de la concepción del planeamiento que se tenga, la introducción de esta nueva figura, ya experimentada en otros ordenamientos, ha generado polémica; en especial, en aquellos sectores que tienen un entendimiento clásico o tradicional del sistema de planeamiento. Al estudio del régimen jurídico de esta nueva figura en nuestro sistema se dedican las páginas que siguen.

2. SU INTEGRACIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO Y NATURALEZA JURÍDICA

El plan es “*un instrumento de naturaleza normativa que adapta el contenido abstracto derivado de las leyes territoriales y urbanísticas y sus reglamentos ejecutivos a una realidad espacial específica, determinando los usos y vocaciones del territorio configurando prospectivamente el desarrollo de los distintos ámbitos territoriales*¹”. Por consiguiente, es una técnica para llevar a cabo la ordenación del recurso natural del suelo en sentido amplio, tanto desde una perspectiva estática (el conocimiento profundo del territorio) como desde una perspectiva dinámica (los posibles cambios que en el futuro se acontezcan sobre esa zona en cuestión).

El procedimiento de éstos está sometido a un conjunto de principios referidos fundamentalmente a la participación ciudadana y la protección al medio ambiente, que tal y como está configurado en la actualidad hace que se prolongue de forma excesiva en Canarias respecto de otras Comunidades Autónomas. Esto también se refleja en los procedimientos de modificación (art. 46.3 DL 1/2000) o revisión del plan (art. 46.1 DL 1/2000) puesto que en la práctica el tiempo excede de lo que idealmente sería normal. Ello provoca que la situación fáctica que se acontece en el momento de idear el plan o, en su caso, de llevar a cabo la modificación o la revisión, sea sustancialmente distinta a la que concurre en el momento en que el plan, modificación o revisión resultan aprobados. Por tanto, se genera un problema ya que estos mecanismos no están respondiendo a su finalidad, en concreto, a los que atañe a la modificación o revisión. Y es que la modificación, por su parte, opera cuando es necesaria una alteración del contenido de determinados instrumentos siempre que aquélla no afecte al modelo territorial establecido, operando sobre una determinada zona. La diferencia existente entre ésta y la revisión aparece porque aquélla supone una modificación puntual en la medida en que se hace presente la necesidad específica de actuar sobre una zona determinada, mientras que la revisión responde a una serie de motivos tasados entre los

¹ LOBO RODRIGO, Á., “*Los instrumentos de planeamiento*”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; “*Derecho Urbanístico de Canarias*”, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010, págs. 143 – 145. Véase también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. “*Manual de Derecho Urbanístico*”; THOMSON REUTERS y CIVITAS; 24º Ed.; España, 2016, págs. 45 a 47.

que encontramos la afectación del modelo territorial establecido o cualquier alteración de los elementos de ordenación estructural (art. 46.1 b) y c) DL 1/2000) entre otros.

En definitiva, las necesidades de interés general a las que pretende darse solución con la modificación no son satisfechas de forma eficiente ya que el procedimiento de ésta se prolonga excesivamente.

Es por ello por lo que el legislador introduce la figura de los proyectos de interés insular o regional cuyo objeto es responder a una necesidad pública sobrevenida sobre una zona específica del territorio a través de un procedimiento rápido pero con garantías suficientes. Del mismo modo, con la finalidad de garantizar la coordinación en el sistema de planeamiento, se prevé que las disposiciones de los susodichos instrumentos prevalezcan sobre las del sistema de planeamiento municipal o insular afectado.

En otro orden de cosas, los proyectos de interés insular o regional son una manifestación de una *potestad administrativa discrecional* atribuida a la administración regional o insular cuya naturaleza jurídica se corresponde con la de rango formal reglamentario.

La potestad discrecional se caracteriza por “*suponer un margen de libre elección por la Administración entre una pluralidad de posibilidades igualmente lícitas*”² es decir, ante la concurrencia de un supuesto de hecho tasado por la ley el ordenamiento jurídico ofrece distintas consecuencias jurídicas, adquiriendo la administración actuante un margen amplio de decisión de optar por una u otra según su criterio. De esta manera, queda diferenciada de la *arbitrariedad*, pues ésta se constituye como una decisión administrativa que carece de objetividad y racionalidad que la justifique. Asimismo, dista de las *potestades regladas*³ en tanto en cuanto todos sus elementos y supuestos de hecho sobre los que opera están detallados y regulados en la normativa correspondiente,

² COSCULLUELA MONTANER, L. “*Manual de Derecho Administrativo*”; THOMSON REUTERS y CIVITAS (ARANZADI. S.A), 25º Ed.; Navarra, 2014, págs. 304 a 313. Véase también BLANQUER. D; “*Tomo XLIII Esquemas de Derecho Administrativo*”; TIRANT LO BLANCH, 1º Ed.; España, 2015, págs. 184 a 190. “*Pero, es igualmente posible que la norma no defina la totalidad de los elementos que integran la potestad, dejando la determinación de alguno o algunos a la estimación subjetiva de la Administración Pública*” (LINDE PANIAGUA, E. “*Fundamentos de Derecho Administrativo: del derecho de poder al derecho de los ciudadanos.*”; CONSTITUCIÓN Y LEYES. S.A (COLEX); 5º Ed.; Madrid; 2014, págs. 292 a 295).

³ Potestad reglada por excelencia es la potestad reglamentaria. Véase LINDE PANIAGUA, E. “*Fundamentos de Derecho Administrativo: del derecho de poder al derecho de los ciudadanos.*”; CONSTITUCIÓN Y LEYES. S.A (COLEX); 5º Ed.; Madrid, 2014, págs. 301 a 305.

sin posibilidad de que la administración pública actuante pueda decidir optar por una u otra opción.

Atendido lo anterior, es necesario añadir que el margen de decisión está sometido a una serie de limitaciones, por lo que la potestad discrecional contará con una serie de elementos reglados⁴ referentes principalmente a la competencia, el procedimiento así como el interés público a satisfacer⁵. En lo que se refiere a los elementos discrecionales, quedan sujetos a los principios generales del Derecho Administrativo, garantizando la igualdad, proporcionalidad y buena fe⁶ en las decisiones y actividades de los órganos públicos.

En el ámbito urbanístico, y, en concreto para los proyectos de interés insular o regional, tales limitaciones se manifiestan con la exigencia de *motivación* para su creación teniendo la potencialidad suficiente para justificar su afectación a determinados tipos de suelo e incluso, a los derechos de propiedad, así como por *la legislación ambiental* en cuanto requieren de un trámite de evaluación ambiental o impacto ambiental según corresponda. Asimismo, se garantiza un trámite *de participación ciudadana* así como su *publicación* en los correspondientes boletines y diarios oficiales⁷.

⁴ “La discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, ni tiene su origen en la existencia de normas aplicables al supuesto de hecho.” (Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa de 1956 citada en LINDE PANIAGUA, E. Ob. Cit. 7).

⁵ Según COSCULLUELA MONTANER, L el control de los elementos reglados se ejerce mediante la comprobación de que el acto administrativo no responde a una desviación de poder así como el control de los hechos determinantes. En el primer caso, se trata de velar porque la actuación administrativa no persiga otros fines que, aun siendo lícitos (como los privados), no vienen amparados por la respectiva potestad: ha de ajustarse al interés público concurrente. En el segundo, lo que se pretende es comprobar que el supuesto de hecho que legitima la actividad administrativa efectivamente existió (COSCULLUELA MONTANER, L. Ob. Cit. 7, págs. 310 y 311).

⁶ Tal y como señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T-R: “*las decisiones de la Administración en este campo pueden ser contempladas también, como todos los demás actos administrativos, bajo la premisa del Derecho Penal, en la medida en que pueden ser encajadas en alguno de los tipos previstos y penados en el Código Penal*” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T-R. Ob. Cit. 6, págs. 229 a 230).

⁷ Son los requisitos que la jurisprudencia consolida a través de los siguientes principios: de sostenibilidad (medioambiente), de proporcionalidad (control de menor lesividad y control de proporcionalidad en sentido estricto o análisis coste – beneficios), de racionalidad (en la toma de decisiones) así como el control de la interdicción de la arbitrariedad (motivación y participación ciudadana). Véase las SSTS 29 de Noviembre de 1989, de 11 de Marzo de 1997, de 18 de Mayo de 1992 y de 25 de Julio de 2003. De forma novedosa, el TS ha empleado los principios de buena y confianza legítima. Véase las SSTS de 15 de Febrero y de 25 de Julio de 2006.

3. ANTECEDENTES EN OTRAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

3.1. *Finalidad y aspectos generales*

Los proyectos de interés insular o regional, pese a constituir una gran novedad en la legislación urbanística autonómica canaria, ya aparecen regulados en otras legislaciones autonómicas, siendo de especial interés destacar las características presentes en algunas de ellas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la mayor parte del territorio español es peninsular por lo que los instrumentos que aparecerán son los proyectos de interés regional con las respectivas denominaciones que cada Comunidad Autónoma le haya otorgado. Todo ello sin perjuicio que las Islas Baleares puedan haber elaborado instrumentos con características específicas para su territorio insular.

Con carácter general los proyectos de interés regional aparecen configurados en las distintas legislaciones autonómicas como instrumentos de ordenación del territorio cuyo objeto es ordenar, diseñar y ejecutar actividades residenciales, de carácter económico y dotacionales así como implantar infraestructuras de interés general que afecten a un espacio específico. En concreto, en la legislación autonómica de Navarra desde el año 1986 y, actualmente regulados en la Ley Foral 35/2002 de 20 de Diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aparecen:

- Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal cuya finalidad es llevar a cabo las actuaciones residenciales y económicas además de desarrollar los planes y políticas públicas, los cuales tengan incidencia y efectos trascendentales sobre el municipio o municipios afectados (art. 42.1).
- Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, cuyo fin último es implantar infraestructuras o instalaciones referentes al transporte, medioambiente, telecomunicación, etc. (art. 42.2).

De otra parte, en la Rioja operan por un lado las Zonas de Interés Regional y, por otro, los Proyectos de Interés Supramunicipal a través de la Ley 5/2006, de 2 de Mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Las primeras hacen referencia al ámbito o ámbitos determinados y concretos en los que se pretende desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales y de implantación de

infraestructuras (art. 30.1). En lo que se refiere a los Proyectos de Interés Supramunicipal (art. 34) actuarán sobre más de un municipio o, en uno en concreto cuando sea de transcendencia para otros por razón de su magnitud o especiales características, teniendo por objeto regular las infraestructuras, dotaciones e instalaciones que revistan de interés social o utilidad pública.

Por lo que se refiere a Extremadura, Cantabria, Castilla – La Mancha y Castilla y León, introducen instrumentos que tienen la misma finalidad que los comentados anteriormente cuya denominaciones varían así como ciertas peculiaridades a lo largo de su tramitación. Encontramos los Proyectos de Interés Regional⁸, Proyectos Singulares de Interés Regional⁹, Proyectos de Singular Interés¹⁰ y los Proyectos Regionales¹¹ respectivamente. En Galicia se configuran a través de los Proyectos Sectoriales¹².

La promoción y ejecución de los PIR o instrumentos análogos puede ser llevada a cabo por la Administración Pública, pero también por entes privados por lo que cabe hablar de iniciativa tanto pública como privada. A partir de ahí, encontramos algunas diferencias como la clase y categoría de suelo sobre la que pueden desarrollarse. En este sentido, tanto en Extremadura como en Castilla-La Mancha no existen restricciones en este aspecto ya que se permite la implantación de tales instrumentos en cualquier tipo de suelo¹³, mientras que en Cantabria, pese a que también se dispone que pueden abarcar

⁸ Regulados en la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Para mayor abundamiento téngase en cuenta MORA ALISEIDA, J. y CASTRO SERRANO, J. “*Los instrumentos de ordenación territorial y su tramitación en el Reglamento de Planeamiento de Extremadura*” en CORCHERO, M.; “*Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico*”; ARANZADI, España, 2007, págs. 551 – 552.

⁹ Regulación en la Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del suelo de Cantabria. Véase también BASSOLS COMA, M. “*Los instrumentos de ordenación del territorio*” en ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, E.A.; “*Derecho Urbanístico de Cantabria*” dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. EL CONSULTOR, 2002, págs. 28 a 30.

¹⁰ Regulados en Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (Castila - La Mancha), aunque ya se preveían en DE ASÍS ROIG, A.E. “*Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Los planes supramunicipales*” en PAREJO ALFONSO.L; “*Derecho Urbanístico de Castilla – La Mancha*”, MARCIAL PONS, Madrid, Barcelona, 1999, págs. 219 a 227.

¹¹ Véase la Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

¹² Regulados en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia. Para mayor abundamiento acerca de sus orígenes véase BASSOLS COMA, M. “*Instrumentos de ordenación del territorio y su relación con el planeamiento municipal*” en RAMOS COVELO, A y RIOBÓ IBÁÑEZ, M.; “*Derecho Urbanístico de Galicia*” dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E., EL CONSULTOR, Madrid, 2004, págs. 46 a 50.

¹³ Art. 60.1 Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y art. 19.1 DL 1/2010, de 18 de Mayo. Con carácter general, los PSIR constituyen uno de los instrumentos

cualquier clase de suelo, deben respetar en todo caso lo establecido en el planeamiento territorial vigente. De conformidad con esta idea, tratándose de suelos respecto de los cuales aquél entienda que son incompatibles con su transformación mediante la urbanización, se autoriza a los PSIR para que puedan llevar a cabo actos y usos específicos que revistan de interés público o social con objeto de contribuir a la ordenación y desarrollo rurales (art. 26.3 Ley 2/2001, 25 de Junio), es decir, cabe la implantación de todo tipo de actividades y usos que no impliquen la urbanización del terreno. Asimismo, cuando se trate de suelos sometidos a categorías y subcategorías que pretenden preservar determinados valores¹⁴, el PSIR solo puede comprender actos que autorice expresamente la legislación aplicable.

Por lo que se refiere a La Rioja tales figuras pueden actuar en suelo no urbanizable o urbanizable no delimitado¹⁵ (art. 34.3 Ley 5/2006, de 2 de Mayo). El suelo no urbanizable es aquel terreno que no es susceptible de transformación mediante la urbanización por comprender valores medioambientales, culturales o históricos que lo impiden. Éste se categoriza (art. 45 Ley 5/2006, de 2 de Mayo):

- Suelo no urbanizable especial referente a los terrenos que se encuentren sometidos a algún régimen especial de protección incompatible, terrenos cuyas características desaconsejen la transformación y los sometidos a limitaciones o servidumbres según la ley aplicable.
- Suelo no urbanizable genérico referente a cuando concurren valores que sean susceptibles de protección o que se trate de un terreno que tiene especial importancia. Se incluye dentro de esta categoría aquellos que, por su localización y caracteres, resulten inadecuados para el desarrollo urbano.

En lo que se refiere al suelo urbanizable no delimitado hace referencia a aquel terreno que es susceptible de transformación urbanística pero el cual no queda

principales para prestar servicios públicos de calidad. En el caso de Extremadura, se incrementa la aparición de aquéllos a través de su utilización para la creación de viviendas.

¹⁴ De conformidad con el art. 26.3 párrafo 3º Ley 1/2001 se trata de valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable. Categorización del suelo rústico en: suelo de protección especial y suelo rústico de protección ordinaria por los arts. 108 y 109 de la susodicha ley.

¹⁵ De acuerdo a los Capítulos II, III y IV del Título II de la Ley 5/2006, de 2 de Mayo, el suelo se clasifica en: suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable.

concretado mediante la modificación del plan general o no se haya aprobado definitivamente el plan parcial que corresponda (art. 57 Ley 5/2006, de 2 de Mayo).

3.2. Problemas prácticos y sus respectivas resoluciones

Los PIRS e instrumentos análogos plantean controversias en cuanto a su incidencia en el principio de autonomía local¹⁶ y en los intereses particulares de los ciudadanos.

Entre las controversias planteadas podemos encontrar el PIR San Miguel proyectado para la ciudad de Plasencia así como el Proyecto para la construcción del “Complejo Turístico de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas” en los municipios de El Gordo y Berrocalejo. Ambos proyectos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En lo que se refiere al PIR San Miguel proyectado para la ciudad de Plasencia y, cuyo objeto era la construcción de viviendas públicas, fue declarado nulo a través de la sentencia del TSJ de Extremadura de 20 de Enero de 2009. Tal resolución queda fundamentada en que el PIR escondía intereses ocultos en la medida en que más que pretender la construcción de viviendas, se configuraba como herramienta para modificar el Plan General de Ordenación y el Plan Parcial vigente. En este sentido, emplea argumentos utilizados en anteriores resoluciones (STSJ de Extremadura del 23 de Julio de 2009) señalando en primer lugar que es posible que un PIR pueda reclasificar el suelo que se ve afectado además de introducir elementos que distan de las determinaciones del plan vigente, en cuyo caso prevalecerá el contenido del primero sobre el segundo. Es esta idea sobre la que el TSJ de Extremadura entiende que la evaluación y análisis de las finalidades que el PIR pretende se deben llevar a cabo de forma más exhaustiva y rigurosa de lo normal.

Este supuesto es consecuencia directa del deber de los poderes públicos de promover el derecho a una vivienda digna y adecuada establecida en el art. 47

¹⁶ Véase el art. 140 Constitución Española. Para mayor abundamiento véase también PARADA VÁZQUEZ R. “Derecho Administrativo I: Introducción, Organización administrativa y empleo público”, OPEN, 25 ° Ed.; Madrid, 2015 págs. 102 a 116.; SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Principios del Derecho Administrativo General I”, IUSTEL, 4º Ed.; 2016, págs. 23 a 30 y 563 a 610 y MARTÍN REBOLLO, L.M. “Competencias de las entes locales” en REBOLLO, L.M y BUSTILLO BOLADO, R.; “Fundamentos del Derecho Urbanístico” THOMSON ARANZADI, España, 2007, págs. 161 a 163.

Constitución Española. Asimismo, algunos autores refuerzan ese principio rector haciendo constar la necesidad de atender a un interés público o social cuando se trate de promover la construcción de viviendas, es decir, que la decisión de edificar se adecue a la demanda de ese territorio en cuestión. Esa actividad, se llevará a cabo a través de una utilización eficiente del presupuesto y optimizando los gastos¹⁷.

En lo que atañe al segundo, se resuelve en la sentencia del 9 de Marzo de 2011 del TSJ de Extremadura cuyo supuesto de hecho es el siguiente: se promueve un Proyecto de Interés Regional por “Marina de Valdecañas, S.A” con el objeto de reclasificar y ordenar los terrenos situados en la Isla Embalse de Valdecañas para construir el “Complejo Turístico de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas” en dos términos municipales situados en la provincia de Cáceres. Se interpone demanda por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura y por Ecologistas en Acción cuyo objeto es que declare la nulidad del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el susodicho proyecto.

Con carácter general, la sentencia expone la constitución de los PIRS como verdaderos instrumentos de planificación urbanística en cuanto a su contenido e, incluso, respecto a su finalidad, puesto que pueden reclasificar el suelo y establecer las determinaciones que exija la transformación que se pretende llevar a cabo. De este modo, poseen una amplia potestad planificadora en términos similares a las que se pueden realizar por medio de los planes generales. Asimismo, entendiendo que no son potestades absolutas, quedan sometidas a dos tipos de limitaciones: de tipo urbanístico y de tipo medio ambiental. Las primeras recaen fundamentalmente en que la función planificadora no es ilimitada ya que debe respetar el contenido del planeamiento ya aprobado sin que las disposiciones del PIR puedan dar lugar a una revisión o reforma del mismo en su totalidad y, además debe cumplir con lo dispuesto en la legislación urbanística. Por su parte, las limitaciones medio ambientales presentan dos principales consecuencias: una, la creación por el legislador de un régimen especial de protección y,

¹⁷ JIMÉNEZ BARRADO, V y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J; “Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura.”; *BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES* (ISSN 0212-9426) nº 72, 2016, págs. 327 a 347. Véase también ÁLVAREZ-PALACIOS, G. “Reflexiones sobre el suelo no urbanizable para segundas residencias: una cuestión por resolver” en CORCHERO, M “Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico”; ARANZADI, España 2007, págs. 635 a 639.

en segundo lugar, la imposición de someter los proyectos a evaluación de impacto ambiental (EIA)¹⁸.

En definitiva, el TSJ de Extremadura entiende que el PIR destinado a la construcción del complejo turístico no respeta las limitaciones medio ambientales en la medida en que el terreno afectado por ese proyecto se incluye dentro de los espacios de la Red Natura 2000, por lo que se encuentra *bajo un régimen de especial protección por la "legislación sectorial"*. De ahí que se constituya como un suelo no urbanizable de especial protección cuya configuración no puede depender de la discrecionalidad del planificador sino que recae en aspectos legales, por lo que el proyecto es nulo de pleno derecho.

Por tanto, la conclusión final de la sentencia es que lo verdaderamente relevante es la importancia de la legislación sectorial ambiental como condicionante de la ordenación territorial y urbanística, teniendo en cuenta que los espacios integrados en la Red Natura 2000 son clasificados como suelo no urbanizable de especial protección sin que quepa actuar sobre ellos la potestad discrecional de los planificadores¹⁹.

Al hilo de la necesidad de adecuación de las disposiciones urbanísticas a las normas constitucionales, cabe destacar la Ley 2/2001, de 4 de Junio en cuyos preceptos 26 y ss se regulan los Proyectos Singulares de Interés Regional. Éstos podían desarrollarse en suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria. No obstante, a través de la Ley de Cantabria 6/2005 de 26 de Diciembre, de Medidas Administrativas y Fiscales, más conocida como la Ley de Acompañamiento del 2005, se introduce la novedad de que *"los promotores de PSIR quedaban exonerados del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico del tipo de suelo en el que se asentaran los proyectos y, en consecuencia, podían actuar también sobre suelos rústicos de especial protección"*²⁰. Ante tal exoneración, se interpuso un recurso

¹⁸ Una evaluación ambiental que se relaciona directamente con el principio de cautela puesto que lo que pretende es controlar si el proyecto atenta contra la flora y fauna del lugar donde se vaya a efectuar las actuaciones contenidas en el mismo. Por consiguiente, se constituye como una herramienta para controlar el riesgo medio ambiental de las actuaciones urbanísticas. Véase la Directiva 2011/92/CE y el art. 191 TFUE.

¹⁹ GONZALO MIGUEL, C. M. "Jurisprudencia al día. Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Ordenación del territorio."; *AJA: ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL*, 8 de Septiembre 2011.

²⁰ DELGADO VIÑAS, C; "La ordenación territorial de Cantabria: normas, planes, proyectos y realidades"; *CUADERNOS GEOGRÁFICOS: BOLETÍN OFICIAL DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES* (I.S.S.N.: 0212-9426); n° 60, 2012; págs. 115 a 160.

de inconstitucionalidad y, finalmente se modificó ese artículo para que los promotores se ajustaran a sus deberes legales.

De otra parte, cabe hacer mención a la sentencia del 30 de Noviembre de 2012 del TS por la que se resuelve el recurso de casación interpuesto por tres particulares contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del TSJ de Castilla – La Mancha. Esta última desestima el recurso contencioso – administrativo interpuesto contra el Acuerdo de 18 de Octubre de 2005, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Singular Interés “Campo de Golf y Zona Comercial” en Talavera de la Reina.

La Sala de lo Contencioso – Administrativo del TSJ de Castilla – La Mancha justifica la acreditación del interés general del PSIR a través del concepto de “*motivación in aliunde*” por la que se funda un determinado acto administrativo sobre los informes y documentos técnicos que conforman el expediente administrativo²¹. Asimismo, reconoce que no se ha realizado un *estudio de alternativas* entendido como el método por el que se analizan las futuras actuaciones de un proyecto o de un plan, valorando aquélla que sea más adecuada para un desarrollo sostenible de la ciudad además de un crecimiento económico equitativo. Se justifica esa omisión en que no resultaba necesario en tanto en cuanto no se contemplaba en el PSIR su afectación a especies arbóreas, hábitats ni otros elementos que requieran una protección oficial. De manera opuesta se manifiesta la doctrina que viene realizando la Sala de lo Contencioso del TS en la medida en que “*los estudios de impacto ambiental deben, con el carácter de exigencia esencial, incluir un examen de las diferentes alternativas para el emplazamiento de la obra proyectada, proporcionando de este modo una perspectiva global que mejor salvaguarda los intereses generales medioambientales*”. Lo que quiere decir con esto es que el emplazamiento de las obras siempre será posterior al

²¹ Su fundamento se encuentra actualmente en el art. 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre. Es admitida tanto por la jurisprudencia del TS como por el TC. Véase las STS 10 de Junio de 1994 y 12 de Julio de 2004 y STC de 20 de Enero de 1998 y 11 de Agosto de 1987. Según PARADA, “*ha de ser suficiente para dar razón del proceso lógico y jurídico del acto en cuestión sin que valgan las falsas motivaciones, las fórmulas 'passe-partout', o comodines, que valen para cualquier supuesto y que nada o muy poco justifican o explican sobre la decisión del acto en el que se insertan*”. (PARADA VÁZQUEZ, R. “*Derecho Administrativo I. Parte General*”. MARCIAL PONS, 1999. Págs. 137-138)

estudio de las alternativas²². De acuerdo a lo expuesto, declara que el PSIR no es conforme a Derecho.

Expuestos los problemas prácticos suscitados por los PIRS o instrumentos análogos, resulta de especial interés comentar los conflictos planteados en aquellas CCAA que no cuentan con tales instrumentos. En la mayoría de ellas, se justifica su inexistencia para salvaguardar el principio de autonomía local evitando injerencia en las competencias de las entidades locales por parte de las CCAA que resulten innecesarias. Sin embargo, continúan planteándose controversias en la medida en que, pese a no prever los instrumentos discutidos, las CCAA pueden actuar cuando concorra un interés supramunicipal. Claro ejemplo de lo anterior, se manifiesta mediante la sentencia del TC en Pleno del 13 de Abril de 2004 por la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el TSJ de Cataluña²³ en referencia al Decreto 1/1990, de 12 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, el cual, mediante su Disposición Transitoria Octava establecía, que en *“tanto en cuánto no se apruebe el Plan Territorial Parcial de las comarcas de Barcelona, el Bajo Llobregat, el Maresme el Valle Occidental y el Valle Oriental la iniciativa de la modificación del Plan General Metropolitano y de la Revisión del Plan de Actuación corresponde a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. En caso que le la modificación afecte a elementos con incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá a los entes locales interesados”*.

El problema que se planteaba entorno a lo expuesto era la diferencia entre el texto redactado en catalán y la lengua castellana puesto que en la primera aparecía el adverbio *“también”* mientras que en la segunda no. Y es que la concurrencia de aquél, implicaba la atribución de la competencia para iniciar la modificación del plan a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en aquellos casos en los que además sean competentes las entidades locales.

²² Queda fundamentado en la Directiva 85/ 337/ CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

²³ Para mayor abundamiento véase TÁBOAS BENTANACHS. M, *“Discrecionalidad en materia de urbanismo. Especial referencia al urbanismo en Cataluña”* en TRAYTER M. J.; *“Comentarios de la Ley Urbanística de Cataluña”*; THOMSON ARANZADI, 2005, págs. 587 a 594.

Con todo ello, el TC destaca la importancia de la actuación del órgano autonómico y su alcance, entendiendo que no solo adoptará las medidas necesarias cuando afecte a varios términos municipales, sino también, cuando, teniendo incidencia en un uno sólo o a una comarca en concreto, la modificación presentase un interés que exceda de los mismos, es decir, que se trate de un interés supramunicipal. Tal idea la relaciona con el ámbito competencial de las entidades locales ya que éstas actúan dentro de su dimensión territorial. De esta manera, el TC considera que el adverbio “*también*” supone una vulneración al principio de autonomía local en la medida en que se está concediendo una competencia al órgano autonómico que no responde a la existencia de un interés supramunicipal puesto que se faculta a éste a iniciar la modificación de un plan cuando afecte a un término municipal. Obviamente, el principio de autonomía local no ha de suponer un perjuicio para cumplir con el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas²⁴.

En definitiva, el precepto objeto de discusión es nulo al vulnerar el principio de autonomía local.

3.3. Ideas de mejora

Pese a los posibles problemas prácticos que se puedan acontecer, relacionados fundamentalmente con la arbitrariedad en la realización de un Proyecto de Interés Regional o instrumentos análogos, algunos han servido para cumplir plenamente su finalidad sin que se hayan ocasionado tales controversias. Algunos ejemplos de ello se dan a través de los Proyectos Singulares de Interés Regional de Cantabria por los que se crea el Parque Empresarial Besaya o el Polígono Industrial Tanos Viérnoles con el objeto de crear y desarrollar un suelo industrial; o también, el Centro de Atención Especializada Reinosa cuyo objeto es crear un suelo dotacional para equipamiento sanitario.

Con carácter general, el desarrollo de estos instrumentos genera beneficios en cuánto opera de la forma más inmediata para cubrir una necesidad actual, mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos sobre todo en materia de vivienda. No obstante, el problema más importante se genera por el solapamiento que puede producir las

²⁴ Véase el art. 149. 3º CE y las SSTC de 13 de Febrero de 2004, 5 de Julio de 2001 y 20 de Julio de 2006.

competencias de los organismos autónomos respecto de las entidades locales así como la arbitrariedad presente y una superposición respecto del planeamiento urbanístico municipal. En este sentido, aunque resulten ser imprescindibles para adaptarse mejor a la sociedad tan cambiante ante la que nos encontramos, es cierto que es necesario un aumento de los controles por parte del legislador para evitar que se lleven a cabo proyectos que puedan resultar abusivos excediéndose del interés social por el que se crearon y, protegiendo adecuadamente el medio ambiente. Consecuencia directa de lo anterior se plasma a través de la delimitación de las clases y categorías de suelo donde puede actuar el propio instrumento. De ahí que, como hemos podido observar, en aquellos ordenamientos jurídicos autonómicos que no se delimita la clasificación y categoría del suelo puedan llegar a generarse más problemas.

Por consiguiente, para afrontar la consecución de un desarrollo sostenible es necesario limitar el crecimiento urbano, rehabilitando y mejorando los ya existentes, para lo que es necesario que los sistemas de planeamiento integren nuevos los instrumentos. Además de ello, resulta imprescindible que la actuación sobre el suelo se haga de forma coordinada integrando los valores sociales, ambientales y económicos de forma coherente en un espacio físico en concreto. Así, algunos autores entienden que la necesidad no se centra tanto en redactar nuevas leyes sino de crear otras específicas para complementar la intervención de los sujetos públicos en los suelos ya consolidado.

4. DISTINTOS PLANTEAMIENTOS EN LA FASE DE ELABORACIÓN PARLAMENTARIA.

4.1 Alcance general.

En el momento en que se plantea elaborar el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias (9L/PL – 0003) se formulan numerosas posiciones: algunas desfavorables por entender que su finalidad está dirigida a favorecer los intereses de los empresarios más que hacer frente a los principios que se alegan en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley (“simplicidad, racionalidad y renovación”)²⁵, mientras que otras

²⁵ Grupo Parlamentario PODEMOS en la enmienda a la totalidad admitida con fecha 7 de Noviembre de 2016 (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 353 el 8 de Noviembre de 2016). Califican la ley como una “*Ley para empresarios*” caracterizada además por la falta de consenso con los colectivos que pueda resultar afectados por las disposiciones de la misma al considerar que no ha existido una

manifiestan su conformidad con el mismo por comprender que supone un avance al impulsar un marco legal más simple, claro y sistemático²⁶.

En lo que atañe a los proyectos de interés insular o autonómico la discusión principal se centra en su objeto y alcance así como en sus efectos.

Para comenzar, un sector defiende que los proyectos de interés insular o regional son susceptibles de provocar desviaciones del interés público puesto que la prevalencia de sus disposiciones respecto a la del planeamiento insular o municipal al que quede afectado, supondría su utilización primordial con el objeto de evitar el control que se ejercita a través del procedimiento de revisión o modificación de los planes y, por consiguiente, el rechazo de proyectos que no respondan a la finalidad última del instrumento. Es aquí donde aparece el concepto de urbanismo de proyecto frente al urbanismo de plan, que, según el Dictamen 244/2016 de 2 de Agosto del Consejo Consultivo de Canarias, el Proyecto de Ley impone el primero respecto al segundo.

Esta posición no es más que el reflejo de la concepción del plan como omnisciente por el cual toda actividad o utilización que recaiga sobre el suelo debe estar prevista por el plan, bien en el momento de su aprobación o, a través de su modificación o revisión de tratarse de necesidades sobrevenidas. Es esta la idea que implanta la Ley del Suelo del 12 de Mayo de 1956 por la que se entiende que “*sin plan, salvo algunas excepciones aisladas de la Ley, no hay posibilidad de aprovechamiento urbano*”²⁷.

Por consiguiente, el Plan es el único que posibilita transformar el suelo conformando un sistema de planeamiento estructurado jerárquicamente. De esta manera, los proyectos de interés insular o regional no tienen cabida.

No obstante, otro sector se muestra favorable a los proyectos de interés insular o regional en la medida en que son el resultado de la renovación del sistema de planeamiento con el objeto de responder de forma efectiva a las necesidades

participación de la ciudadanía real y efectiva, impidiendo un modelo de ordenación del territorio en función de los recursos naturales.

²⁶ Escrito de 25 de Julio de 2016 del Colegio Oficial Interinstitucional de Arquitectos de Canarias.

²⁷ MARTÍN REBOLLO, L. “*Estudio preliminar sobre la actual situación del Derecho Urbanístico español desde la perspectiva de sus fuentes normativas. Urbanismo y Derecho: el fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica. Evolución histórica: de la Ley del Suelo de 1956 a la Ley del Suelo de 2008*” en MARTÍN REBOLLO, L. “*Leyes Administrativas*”; THOMSON REUTERS ARANZADI, 19º Ed.; Pamplona, págs. 2343 a 2346. Véase también preámbulo de la Ley del Suelo del 12 de Mayo del 56.

sobrevenidas originadas como consecuencia del crecimiento económico actual. Y es que la constatación de esa realidad cambiante se manifiesta a través de los motivos que han dado lugar a las sucesivas reformas de la legislación estatal sobre el suelo²⁸.

En esta línea se elabora el Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana cuyo objeto recae en “*asegurar unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente*”²⁹; es decir, la adaptación de la acción urbanística a la realidad tanto económica como social imperante. Para ello introduce actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto dando lugar a una mayor utilidad y celeridad de aquéllas para con sus finalidades.

Del mismo modo se plantea el Proyecto de la Ley del Suelo de Canarias en tanto en cuanto introduce un amplio abanico de posibilidades para hacer frente a las necesidades sobrevenidas originadas como consecuencia del crecimiento económico experimentado en los últimos años, entre los cuales se encuentran los proyectos de interés insular o regional. De esta manera, el sistema de planeamiento facilita que el planificador pueda optar por la utilización de una u otra herramienta cuando lo considere oportuno, es decir, la previsión de los susodichos proyectos no implica la obligatoriedad de su utilización ya que sigue cabiendo dar lugar al procedimiento de modificación o revisión de los planes.

La idea anterior ha de ser puesta en relación con el *concepto de urbanismo de proyecto* ya que parece entrañar grandes diferencias respecto *del urbanismo de plan*, sin embargo, si se analiza la finalidad de los proyectos de interés insular o regional nada

²⁸ Se pone de manifiesto la argumentación para elaborar el TRLS del 2008 en comparación con la ya expuesta en el Real Decreto 7/2015, en la medida en que son sustancialmente distintos: la necesidad de protección del medio ambiente, evitar los desequilibrios sociales y económicos garantizando el derecho a una vivienda digna así como la rehabilitación y renovación urbana (FERNÁNDEZ MONEDERO, S. “*Título Preliminar: disposiciones generales*” en AVEZUELA CÁRCEL, J y VIDAL MONFERRE, R.M.; “*Comentarios a la Ley del Suelo*”; TIRANT LO BLANCH (REFORMAS) y BROSETA ABOGADOS; Valencia, 2007, págs. 24 a 29).

²⁹ QUINTANA LÓPEZ, T y CASARES MARCOS, A. “*Ley del Suelo y urbanística supletoria*”, TIRANT LO BLANCH, 6º Ed.; Valencia, 2016, págs. 10 a 12. Para mayor abundamiento de la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación véase DELGADO PÉREZ, G.J; “*La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección*”; *REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, Vol. XI, núm. 245 (12), 1 de Agosto de 2007.

tiene que ver con tal afirmación. Así pues, los planes se configuran como instrumentos por los que se ordena un espacio delimitado, que pese a tomar como base una situación existente, se proyecta hacia el futuro, especificando los usos y actividades que en él puedan tener cabida. Esto constituye la potestad planificadora cuyo fin último es *“promover una utilización racional del suelo que responda a la utilidad pública y a la función de la propiedad, para impedir una atribución desigual de los beneficios y cargas derivados del planeamiento asegurando la participación de la comunidad en las plusvalías generadas de la acción urbanística de los entes públicos”*³⁰.

Por su parte, los proyectos de interés insular o regional, partiendo de la regulación existente por el correspondiente plan, tienen por objeto la ordenación de un sector delimitado cuya justificación recae en una necesidad pública que se ha puesto de manifiesto de forma sobrevenida, es decir, pese a que el plan se elabore con perspectivas de futuro, existen situaciones que resultan imposibles de prever ya que son consecuencia directa de la actividad económica, la cual está caracterizada por factores que externos a la función planificadora. De esta manera, no cabe duda de que estos instrumentos poseen la potestad planificadora ya que para regular nuevas situaciones, en palabras del TS, *“inevitablemente ha de contarse con una potestad pública, esto es, con un poder capaz de producir innovaciones en todo aquello que el interés público exija”*³¹.

Por las razones que hemos expuesto, el urbanismo de plan y el urbanismo de proyecto se constituyen como herramientas para ordenar de forma eficiente el suelo y dar lugar a una utilización racional del mismo, es decir, ambos tienen una misma función por lo que en su aplicación práctica no se aprecian diferencias.

Son éstos los argumentos utilizados por los partidarios de la introducción de los proyectos de interés insular o regional ya que se entiende que con ellos se conforma un sistema de planeamiento más garante y adecuado al interés público, no diferenciándose entre el urbanismo de plan y urbanismo de proyecto por ejercer las mismas funciones.

³⁰ LOBO RODRIGO, Á., “Los instrumentos de planeamiento”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; Derecho Urbanístico de Canarias, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010; págs. 146 a 150.

³¹ Véase la STS Sentencia de 21 marzo 1991 (F 4º).

4.2 En materia turística.

Otro de los aspectos más discutidos son las actuaciones sobre las que recaen los proyectos de interés insular o regional, en especial las actuaciones turísticas.

Así pues, se propone suprimir las actividades turísticas³² por integrarse como propias de la iniciativa privada debiendo estar previstas en el planeamiento, alegando además, la presencia de instrumentos propios y excepcionales para legitimarlas en cortos plazos de tiempo³³. Éstos son los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad regulados en la Ley 2/2013, de 29 de Mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y los programas de actuación sobre el medio urbano (PAMU) regulado en el art. 307 del Proyecto de la Ley del Suelo, cuyos objetos serán elementos de análisis en las líneas posteriores.

De conformidad al art. 7 de la Ley 2/2013, los planes de modernización tienen la finalidad de implantar la renovación urbana y edificatoria de acuerdo a las determinaciones de la susodicha ley, sin poder clasificar o reclasificar el suelo, si no concurre un acuerdo municipal de carácter previo que así lo posibilite. Por su parte, los programas de actuación sobre el medio urbano tienen por objeto delimitar y ordenar las actuaciones sobre el medio urbano además de modificar las disposiciones del planeamiento urbanístico cuando sea necesario.

De esta manera, tanto los planes de modernización como los programas de actuación sobre el medio urbano quedan sujetos a la previa existencia de otros instrumentos de ordenación territorial, ya sea a las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias o, en su caso, a un acuerdo municipal previo de tratarse de los planes de modernización (art. 7.2 Ley 2/2013), o, bien, a instrumentos de ordenación urbanística (Planes Generales, Planes Parciales, etc) de tratarse de programas de

³² Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 41; 7 de Febrero de 2017, págs. 2 al 33 (Enmienda de Nueva Canarias: nº 57). Véase también las alegaciones con fecha 30 de Diciembre de 2016 en la Plataforma de Participación Ciudadana en la página web del Parlamento de Canarias por la FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE, institución cultural, con sede en Lanzarote, cuyo objeto es la conservación del medio natural así como su transformación sostenible y ordenación del territorio en el territorio canario.

³³ No obstante, los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario y Popular no excluyen totalmente las actividades urbanísticas sino que las precisan, cabiendo los proyectos de interés insular o regional cuando se trate de actividades turísticas no alojativas (enmienda nº 275). Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 41; 7 de Febrero de 2017, págs. 86 y 87

actuación sobre el medio urbano. Esto último se desprende del art. 307 del 9L/PL- 0003 del Suelo de Canarias.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la necesidad de la concurrencia de un instrumento previo que haya previsto las actuaciones que se desarrollarán posteriormente en los planes de modernización o, en su caso, con los programas de actuación sobre el medio urbano, no se ven atendidas aquellas necesidades que aparezcan de forma sobrevenida, es decir, que no hayan sido previstas por el plan, por lo que tales instrumentos resultan ineficaces.

De otra parte, cabe hablar de la importancia de la actividad turística en las Islas Canarias³⁴ puesto que constituye como un sector económico importante en las mismas y que, como ya hemos comentado en líneas anteriores, su crecimiento y alcance depende de factores externos que no pueden ser previstos por el planificador. Hablamos no solo de los factores ambientales existentes en el territorio y la búsqueda del ocio y disfrute por parte del ser humano, sino también de las nuevas políticas y acciones cuyo objeto no solo es renovar los destinos de viajes más demandados si no crear otros nuevos, en un proceso que, bajo su lentitud y complejidad, comportan *el ciclo de la vida de los destinos turísticos*³⁵.

De acuerdo a lo expuesto, cabe concluir que de extraerse la actividad turística del objeto de los proyectos de interés insular o regional se estaría vaciando de contenido al mismo ya que la mayoría de los problemas que se presentan en la actualidad son materia turística. Claro ejemplo de ello es la construcción del Siam Park en Gran Canaria, proyecto que había quedado congelado como consecuencia de la inexistencia de un instrumento que legitimase las actividades para llevarlo a cabo, originando

³⁴ “El uso turístico se delimita por el legislador autonómico, pero no sólo a través del régimen configurador de este sector. La causa determinante se justifica en el impacto de la actividad turística sobre el suelo y los recursos naturales. Es por ello que el uso turístico no sólo se encuentra en la legislación turística sino, además, se extiende a la delos recursos naturales, del territorio y el urbanismo” (BETANCOR REYES, T.J.; “La explotación de los faros como actividad alojativa. El caso de canarias” en SANTANA RODRÍGUEZ, J. J.; “Estudios sobre el urbanismo, el turismo y la responsabilidad penal”; TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2017, pág. 245).

³⁵ “Formulada en los años 80, Butler (2011) define su modelo en base al crecimiento del número de turistas a lo largo del tiempo, realizando una previsión de la evolución de la evolución de un destino en seis fases (Fig. 1): “Exploración”, “Implicación”, “Desarrollo”, “Consolidación”, “Estancamiento” y, la más compleja de determinar, “Declive-Rejuvenecimiento”” NAVARRO JURADO, E “La reestructuración de los destinos litorales. Entre la retórica y lentitud de los cambios” en ROMERO GONZÁLEZ, J “Turismo y Territorio. Innovación, renovación y desafíos”; TIRANT HUMANIDADES, Valencia, 2014 pág. 40 a 43.

conflictos competenciales entre los correspondientes Cabildos y las entidades locales al abarcar varios términos municipales. Tras la aprobación del Proyecto de la Ley del Suelo a fecha de 21 de Junio de 2017 tales conflictos podrán solventarse por los proyectos de interés insular o regional.

4.3 En materia de iniciativa privada

Con carácter general, se formulan enmiendas con el objeto de suprimir la iniciativa privada de los proyectos de interés insular o regional cuya justificación se encuentra en que, de admitir la iniciativa privada, se estaría legitimando a llevar a cabo actuaciones discrecionales por la rapidez de la implantación de las actividades y usos que se contienen en los referidos instrumentos³⁶.

Otro grupo parlamentario, partiendo del carácter excepcional de los proyectos así como sus consecuencias, entienden que el ámbito competencial para dar lugar a aquéllos recae exclusivamente en la Comunidad Autónoma por lo que, no solo rechaza la iniciativa privada sino también los proyectos de interés insular. Así pues, consideran que, de introducirlos, se estaría contribuyendo enormemente al debilitamiento de la unidad regional y cohesión territorial y social ya presente en el archipiélago canario como consecuencia de sus singulares características³⁷. Estas últimas hacen de él un territorio fragmentado, con la necesidad de proteger suelos repletos de valores medio ambientales o culturales así como la presencia de una urbanización que se efectúa sobre un terreno ya edificado, como consecuencia del devenir normal de la vida que ha hecho que los ciudadanos hayan ido construyendo en función de sus posibilidades.

En función del contenido expuesto, hay que recordar que los proyectos de interés insular o regional no operan sobre un espacio sin ordenar sino que lo hacen en una dimensión territorial ya ordenada por el correspondiente plan, por lo que, pese a que las disposiciones de los susodichos proyectos prevalezcan sobre el sistema de planeamiento municipal o insular al que quede afectado, aquéllos se elaborarán mediante un

³⁶ Enmienda de Nueva Canarias nº 44 (BOPC Canarias nº 41; 7 de Febrero de 2017, págs. 2 al 33). Véase también Dictamen 466/2012 de 16 de Octubre de 2012 del Consejo Consultivo de Canarias.

³⁷ Enmiendas nº 162 a 164 por el Grupo Parlamentario PODEMOS (BOPC Canarias nº 41; 7 de Febrero de 2017, págs. 34 a 85). Se hace presente la condición de Región Ultraperiférica de las Islas Canarias, las políticas territoriales europeas y políticas de vecindad con el objeto de solventar las consecuencias negativas de las singulares características del archipiélago canario. Véase art. 191 TFUE y el Reglamento nº 1299/2013, de 17 de Diciembre de 2013.

procedimiento previo revestido de garantías para los municipios y titulares de derechos afectados. Por lo tanto, dar cabida a la iniciativa privada no supone favorecer intereses privados ya que aquélla queda sometida a evaluación, de ahí la existencia de las dos fases del procedimiento de elaboración (la declaración del interés público y la tramitación). Del mismo modo, la iniciativa privada abarca la posibilidad de proyectar nuevas infraestructuras o actividades que, hasta ahora las Administraciones Públicas no se habían llegado a plantear, generando un beneficio para la sociedad canaria³⁸. Un ejemplo de ello es la instalación del Telescopio Liverpool 2' (TL2) en el Observatorio del Roque de los Muchachos ya que entraña un importante valor cultural y científico, que permitiendo nuevos descubrimientos, generará un beneficio no solo al Instituto de Astrofísica de Canarias sino a toda la comunidad astronómica internacional³⁹.

Del mismo modo, no hay que olvidar que el Derecho actúa conforme a la sociedad avanza, debiendo introducir los instrumentos necesarios o mejorar los existentes para ofrecer soluciones efectivas a las controversias que se puedan suscitar, idea que resulta difícil de materializar cuando se trata de urbanismo⁴⁰. Ello es así en la medida en que impera la idea de ser conducto para la creación de situaciones ilegales, en tanto en cuanto la adaptación del Derecho a la realidad a través de nuevos instrumentos es un proceso lento que debe ser asumido por el conjunto de sujetos implicados en urbanismo desde los técnicos hasta la propia ciudadanía. En especial, el grupo empresarial, dentro de lo permitido por la ley, tendrá por objeto la consecución de sus propios intereses, por lo que el legislador ha de delimitar concienzudamente las

³⁸ “El urbanismo es una función irrenunciablemente pública. La decisión relativa a cómo deben ordenarse o desarrollarse las ciudades no pueden dejarse, por consiguiente, en manos de particulares, porque éstos harían primar sus intereses sobre los generales del conjunto de la ciudad. No obstante, también es verdad que, como la Administración no funciona siempre a la perfección, es posible que la inactividad de ésta a la hora de elaborar los instrumentos de planeamiento ocasione perjuicios notorios para el interés general o para el interés concreto de determinados ciudadanos” (MUÑOZ MACHADO, S y LÓPEZ BENÍTEZ, M, “El planeamiento urbanístico”, IUSTEL, 2º Ed.; Madrid, 2009, págs. 196 a 201).

³⁹ El Director del IAC (Instituto de Astrofísica de Canarias), Rafael Rebolo ha manifestado: “La perspectiva de hacer nuevos descubrimientos con este telescopio es fascinante y con el acuerdo se beneficiará, no sólo España y el Observatorio Internacional del TMT, sino toda la comunidad astronómica internacional”. (IAC, “El Observatorio Internacional del Telescopio de 30 metros y el IAC firman un acuerdo para su instalación en La Palma”; Prensa y multimedia, 29 de Marzo de 2017).

⁴⁰ Para mayor abundamiento véase MARTÍN REBOLLO, L.M; “Derecho Urbanístico: concepto y contenido” en REBOLLO, L.M y BUSTILLO BOLADO, R.; “Fundamentos de Derecho Urbanístico”; THOMSON ARANZADI, 2007, págs. 44 al 50.

actividades que aquél pueda realizar ponderando todos los intereses y valores presentes⁴¹.

Por consiguiente, ese riesgo, en la medida que queda lo más reducido posible por el legislador, ha de ser asumido con el objeto de adaptarse a los nuevos modelos de ciudad.

5. TIPOS Y SINGULARIDADES

5.1. Objeto

De acuerdo a los arts. 124 al 133 del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias podemos distinguir dos tipos de instrumentos: los Proyectos de Interés Insular y los de Interés Autonómico. La diferencia que opera entre ellos recae fundamentalmente en el territorio en el que se desenvuelven, lo que da lugar a ámbitos competenciales diferenciados. No obstante, el objeto de su creación y operatividad resultan ser idénticos en tanto pretenden *“ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga de carácter estratégico, cuando se trate de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. Estas circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente⁴².”*

Lo que pretende es satisfacer un interés público supramunicipal no previsto en el sistema de planeamiento, es decir, que aparece de manera sobrevenida. Ese interés puede ser de dos tipos: insular o autonómico o regional⁴³, cuya determinación vendrá

⁴¹ “Ahora bien, ya se sabe que el Derecho es el mundo del «deber ser» y que la adaptación de la realidad («el ser») a esos nuevos parámetros será un proceso lento. Aquellos principios tienen que calar en la conciencia de los técnicos implicados en el urbanismo, tanto públicos como privados; en la clase política, en la ciudadanía. La clase empresarial, sólo se ajustará en la medida que el ordenamiento establezca de forma clara sus reglas de juego. No puede esperarse que si puede hacer algo dentro de la legalidad que le reporte mayores beneficios, esa será la opción que elija. El Derecho Urbanístico puede todavía hacer algo para corregir algunas de las zonas de penumbra que impiden la consecución de mejores ciudades” (GONZÁLEZ SANFIEL, A. “la ordenación del suelo urbanizable” en SANTANA RODRÍGUEZ. J.J.; “Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias”; TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2010, págs. 317 a 319)

⁴² Modificación del texto propuesto por aceptación de una enmienda transaccional de conformidad a las nº 274 y 275 del GP Nacionalista Canario, nº n.º 382, del GP Socialista Canario, y n.º 498, del GP Popular (BOPC nº 190, 7 de Junio de 2017 en relación con el BOPC nº 209, 15 de Junio de 2017).

⁴³ Según la STC de 22 de Diciembre de 1981 se distinguen tres tipos de intereses: el interés general de la nación, los intereses generales de carácter supracomunitario y el interés general propio de cada CCAA

establecida en función del ámbito competencial de la Administración Pública que corresponda en cada caso.

La concurrencia de uno u otro no dependerá del ámbito territorial donde se proyecte puesto que, aunque puede darse el supuesto de que el interés insular aparezca por la afectación a varios términos municipales, es posible que aquél aparezca cuando solo afecte a uno. Un ejemplo de ello es el Complejo Ambiental de Arico, cuyo objeto es el tratamiento de residuos provenientes de la isla de Tenerife. De la misma manera, el interés autonómico o regional, no solo puede estar presente en varias islas, sino también puede concurrir cuando afecta a una dimensión insular en concreto, o, incluso a un municipio en cuestión, pero ser de interés para el archipiélago, es el caso de los telescopios situados en el Roque de los Muchachos (La Palma) y en Izaña (Tenerife).

5.2. Clases y categorías de suelo sobre el que opera.

Con carácter general, los proyectos de interés insular o regional pueden ejecutarse en cualquier tipo de suelo con independencia de la clasificación y calificación urbanística de la que se trate. Todo ello sin perjuicio de las dos limitaciones que se reconocen en el art. 124.4 del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias⁴⁴:

- “Solo podrán afectar al **suelo rústico de protección ambiental** cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública que se trate;”.
- “y de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública cuando se trate de **suelo rústico de protección agraria**.”

De esta forma, los referidos instrumentos quedan limitados por las categorías de suelo rústico garantizando que el uso de éste sea conforme a su destino natural.

En el primer caso, pretende la preservación de los valores naturales o culturales de las distintas subcategorías de suelo rústico de protección ambiental (SRPA): de

(regional). Para mayor abundamiento véase BLANQUER, D. “Derecho Administrativo: el fin, los medios y el control”, TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2010, págs. 127 a 131.

⁴⁴ Véase VILLAR ROJAS, F: “El derecho de la propiedad del Suelo”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; Derecho Urbanístico de Canarias, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010, págs. 106 a 118 y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. Ob. Cit. 6, págs. 116 a 119. Véase también MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. “Medioambiente y uso del suelo protegido, Régimen jurídico civil, penal y administrativo”, IUSTEL, Madrid, 2010, págs. 67 a 88.

protección natural (SRPN); de protección paisajística (SRPP); de protección cultural (SRPCU)⁴⁵; de protección de entornos (SRPEN) y; de protección costera (SRPCO). Esto implica un estudio exhaustivo del proyecto de interés insular o autonómico que opere sobre la categoría y subcategorías mencionadas, introduciendo en ellos usos que sean compatibles con el régimen de protección de los respectivos suelos, teniendo en cuenta las disposiciones de los planes insulares y normas de los espacios naturales protegidos. En este sentido, cabe destacar tres ideas conforme al art. 66.1 del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias:

1. De tratarse de un espacio natural protegido es necesario un informe preceptivo del órgano al que corresponda la gestión.
2. Estando ante los SRPN, SRPP y SRPCU, los usos y actividades que se lleven a cabo deben ser compatibles con la finalidad de la protección de sus respectivos valores, garantizando la conservación de los mismos y el disfrute por parte del colectivo ciudadano.
3. En el SRPEN, de itinerarios o de núcleos de población y el destinado para infraestructuras, sistemas generales o dotaciones en asentamientos rurales, son posibles usos, construcciones y actividades de *carácter provisional*⁴⁶.

Por lo que se refiere a la segunda limitación, el suelo rústico de protección agraria (SRPAG) se constituye como una subcategoría del suelo rústico de protección económica (SRPE)⁴⁷ cuya característica recae en que son dimensiones territoriales que presentan valores económicos idóneos para su aprovechamiento (art. 35 b) 1) del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias). Aquella limitación encuentra su fundamento en que

⁴⁵ Se define la subcategoría del suelo rústico de protección cultural por el art. 35 a) 3 del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias con el objeto de preservar los yacimientos arqueológicos y edificios o infraestructuras y sus entornos más inmediatos que presenten valores históricos, artísticos, etnográficos o paleontológicos. Se fundamenta en que el art. 63.1 b) del DL 1/2000 hace mención de forma general al suelo de protección natural paisajística y cultural sin detallar que valores protege cada uno.

⁴⁶ Art. 33 del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias pueden operar usos y obras de carácter provisional cuando: se trate de un uso u obra provisional, que, conforme a sus características objetivas, económicas, sociales o ambientales se garantice su desmantelamiento; que dicho uso u obra no se encuentre prohibido expresamente por la legislación ambiental, territorial o urbanística aplicable; y, que la ordenación pormenorizada aplicable al suelo, vuelo o subsuelo no se encuentre definitivamente aprobada o que, estándolo, el uso u obra no dificulte la ejecución de aquella.

⁴⁷ La regulación del DL 1/2000 establece el suelo rústico de protección agraria como una categoría independiente del suelo rústico de protección económica. De esta forma a través del 9L/PL-0003 se introducen modificaciones en la categorización del suelo rústico estableciéndose el siguiente esquema: de protección ambiental; de protección económica; de asentamiento rural; **de protección de infraestructuras y suelo rústico común**.

el SRPAG abarca la ordenación del aprovechamiento o del potencial agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros aprovechamientos o usos compatibles, teniendo en cuenta que se prohíbe las construcciones destinadas a la vivienda, habitación o la implantación de un uso residencial, sin perjuicio de las que se vinculen a las actividades mencionadas anteriormente (art. 68.3 del 9L/PL-0003). Así, el objeto pretendido es que los proyectos de interés insular o regional afecten en la menor medida posible a esta categoría de suelo y, que, en el caso de ser necesario, se haga solo a través de iniciativa pública como una forma de velar por la prevalencia los intereses públicos concurrentes y no, la prevalencia de los intereses mayormente económicos de los empresarios.

En definitiva, tanto la primera como la segunda limitación tienen por finalidad última garantizar los valores y actividades que se preservan con cada categoría y subcategorías correspondiente, evitando injerencias que puedan ser nocivas o perjudiciales para aquéllos. De lo que se trata es de dar lugar a una utilización racional y eficiente del recurso limitado y natural que es el suelo, apareciendo de nuevo el principio de desarrollo sostenible.

6. PROCEDIMIENTO.

6.1. Iniciativa y órgano competente para su aprobación. La subrogación en la posición jurídica del promotor.

Los proyectos de interés insular o autonómico pueden ser promovidos tanto por iniciativa pública como por iniciativa privada (art. 125 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias) esto es, tanto por los distintos organismos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sus empresas públicas y otras entidades pertenecientes a la misma, como por cualquier persona natural o jurídica.

En lo que se refiere a la competencia para aprobar tal instrumento dependerá si el interés que se hace presente es insular o, en su caso, autonómico. En el primer caso corresponderá al Pleno de la Corporación Insular, mientras que en el segundo, al Gobierno de Canarias (art. 129 e) 9L/PL – 0003).

Con la aprobación de tales instrumentos se genera la consecuencia directa de ejecutarlo ya sea a través de un particular o una entidad, quien estará obligado a realizar completamente las obras e instalaciones previstas en aquél. Por consiguiente, se genera

una responsabilidad de llevar a cabo las disposiciones del proyecto de interés insular o regional por aquellos a los que el acuerdo de aprobación definitiva se lo haya atribuido. En esta línea, cabe que la administración competente pueda autorizar la sustitución total o parcial del promotor por otra persona física o jurídica que se encargue de ejecutar el proyecto, implicando la subrogación en sus mismos derechos y obligaciones (art. 133.2 9L/PL- 0003). Acontecida aquélla, el adjudicatario originario de la garantía⁴⁸ la perderá en función de las obras pendientes de ejecución. No obstante, esta posibilidad es de carácter excepcional y está sometida a dos requisitos:

- Que la imposibilidad de ejecutar el proyecto sea consecuencia de circunstancias sobrevenidas.
- Que la sustitución se produzca como consecuencia de la solicitud del interesado. Nunca se producirá de oficio, sin perjuicio de que la administración competente tenga la facultad de decidir en un plazo de dos meses (desde su interposición) si aquélla procede o no. Para ello se basará en una serie de criterios referidos a: la persistencia del interés público en la ejecución del proyecto, el grado de cumplimiento del promotor inicial, el estado de ejecución de las obras y la solvencia económica, técnica y profesional de las personas que vayan a asumir la ejecución.

En caso de que transcurra el plazo de dos meses se entenderá desestimado por silencio administrativo negativo⁴⁹.

Habida cuenta de lo anterior, procederemos a estudiar las dos fases que comporta el procedimiento de aprobación de los proyectos de interés insular o regional.

⁴⁸ Según GAMERO CASADO, E y FERNÁNDEZ RAMOS. S, la garantía responde de la adecuada ejecución de las prestaciones en los términos comprendidos en el contrato, de los gastos originados, daños y perjuicios ocasionados a la Administración como consecuencia de la tardanza en el cumplimiento de aquéllas o el incumplimiento total de las mismas (GAMERO CASADO. E y FERNÁNDEZ RAMOS. S; “Manual Básico de Derecho Administrativo”, TECNOS, 13 ° Ed.; Madrid, 2016, págs. 806 a 810). Véase también LINDE PANIAGUA, E. Ob. Cit. 7, págs. 472 a 481.

⁴⁹ GAMERO CASADO. E y FERNÁNDEZ RAMOS. S. Ob. Cit. 30, págs. 457 a 467. Véase también AGUADO I CUDOLÀ, VICENÇ; “Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas” Tesis Doctorals - Departament - Dret Administratiu i Dret Processal, UNIVERSITAT DE BARCELONA, 31 de Enero de 1997.

6.2. Primera fase: declaración de interés general.

Con carácter previo a la aprobación de cualquier instrumento de ordenación urbanístico o territorial es necesario que se declare la concurrencia de un interés público al que debe darse respuesta. Ello es así en tanto en cuanto el interés público sirve de base para motivar la actuación de la Administración Pública ya que de acuerdo al art. 103 CE ésta *“sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

El procedimiento de tramitación de los proyectos de interés insular o autonómico se iniciará con la presentación de la solicitud por parte del sujeto promotor, ya sea persona física o jurídica, en el registro de la Administración Pública competente para ello, adjuntándose los documentos exigidos por la ley. Como es lógico, de iniciarse de oficio no será necesario la presentación de solicitud alguna (art. 129. a) 9L/PL-0003).

Instada la solicitud, la administración competente deberá resolver en el plazo de tres meses sobre la concurrencia del interés insular o autonómico del proyecto. Intereses que resultan de difícil determinación porque se encuadran en el término de concepto jurídico indeterminado, esto es, aquéllos cuyo contenido no se ha delimitado de forma precisa por la ley. En palabras del TC (Sentencia del 12 de Noviembre de 1996): *“Los conceptos jurídicos indeterminados⁵⁰ han de ser dotados de contenido en concreto en cada caso, mediante la aplicación de a sus circunstancias específicas de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico”*. De esta forma, la presencia de los conceptos jurídicos indeterminados como motivación de los expedientes administrativos debe contener un argumento racional del porqué de su existencia y operatividad en cada caso concreto. En este sentido, se introduce el requisito indispensable de recabar informe de los municipios en cuyos términos haya de ejecutarse el proyecto, cuando éste fuere de iniciativa privada y antes de la declaración del interés público⁵¹.

⁵⁰ Véase también GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*, THOMSON REUTERS, 17ª Ed.; Madrid, 2015 págs. 497 a 503.

⁵¹ Enmienda nº 277 del GP Nacionalista Canario aceptada a fecha de 7 de Junio de 2017 (BOPC nº 190). Es propuesta por FECAM (Federación Canaria de Municipios) en aras de cumplir los fines de la Ley 5/2010, de 21 de Junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, por la que se *“pretende*

Teniendo en cuenta lo anterior cabe que la administración actué de tres formas posibles:

- Que entienda que concurre interés público, lo que dará lugar a la continuación del procedimiento. Éste se constituye como requisito indispensable para continuar la tramitación pero no para condicionar la resolución final que se pueda adoptar (art. 129 c) 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias), es decir, pese a que se entienda que concurre, la administración puede decidir que el proyecto de interés insular o autonómico no se adecua a aquél responder adecuadamente.
- Que entienda que no concurre, en cuyo caso se procederá al archivo de la solicitud, con notificación al promotor.
- O, que transcurra el plazo de tres meses sin que la administración competente resuelva de forma expresa, en cuyo caso operará el silencio administrativo desestimatorio.

6. 3 Segunda fase: elaboración del instrumento. En especial la evaluación ambiental.

A. Información pública, audiencia y consulta institucional.

Una vez que se haya procedido a la declaración del interés insular o regional, según corresponda, es necesario que se someta a *información pública y audiencia* con el objeto de que las personas titulares de los terrenos afectados⁵² por el proyecto puedan alegar lo consideren oportuno por un plazo de un mes desde que se haya producido la publicación en el Boletín Oficial de Canarias. De la misma forma, el trámite de información pública deberá anunciarse, en al menos, dos de los periódicos de mayor difusión de la isla y en la sede electrónica de la Administración Pública correspondiente.

fomentar una ciudadanía activa, participativa, y responsable, que como sociedad civil organizada y estructurada, pueda formular propuestas y colaborar en su aplicación, con todas las instituciones públicas y privadas de la Comunidad Autónoma de Canarias” (Preámbulo, apartado II, párrafos cuarto y quinto de la Ley 5/2010, de 21 de Junio).

⁵² Véase también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T-R. “*Manual de Derecho Urbanístico*”; THOMSON REUTERS y CIVITAS (ARANZADI. S.A); 24º Ed.; España, 2016, págs. 78 al 82 y GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F. Ob. Cit. 31 págs. 484 a 488.

En ese mismo plazo y de forma simultánea, se someterá a informe de la Administración autonómica o insular así como de los municipios afectados. Se requerirá el informe de estos últimos siempre que no sean promotores del procedimiento. Pese que a resultan ser preceptivos, con la finalidad de evitar dilaciones temporales innecesarias que puedan perjudicar el fin último del proyecto, se establece que la ausencia de aquéllos no interrumpe el procedimiento. Es más, los informes y alegaciones que se emitan fuera de plazo no se tendrán en cuenta⁵³.

De conformidad a lo expresado o emitido en los trámites de información pública así como de consulta institucional a las respectivas Administraciones Públicas, el Pleno de la Corporación Insular o el Gobierno de Canarias procederá a la aprobación del proyecto en cuestión. Para ello puede establecer condiciones y medidas correctoras que considere oportuno para una mayor eficacia y efectividad del proyecto.

No obstante, es posible que los municipios en cuya dimensión territorial se vaya a ejecutar el proyecto muestren su disconformidad con el mismo, hecho que dará lugar a la elevación del expediente al Gobierno de Canarias. Éste, tras un examen exhaustivo de las condiciones y circunstancias concurrentes en cada caso concreto, determinará el interés público que prevalece y, en su caso, dará lugar a la aprobación definitiva del proyecto de interés insular o regional según corresponda.

Habida cuenta de lo anterior, en aquellos casos en los que transcurran seis meses desde la notificación de la declaración de interés insular o regional sin que se hubiera producido la publicación por la que se resuelve la aprobación del proyecto, siempre que la administración competente para su aprobación *no haya sido la que haya iniciado el procedimiento*, se entenderá desestimado por *silencio administrativo* (art. 129 g) 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias).

⁵³ Ha de remitirse al art. 118.1 2º párrafo de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.”

B. Evaluación ambiental

Con el objeto de preservar los valores medio ambientales y dar lugar a un desarrollo sostenible de la ciudad y sus correspondientes infraestructuras, se hace constar la necesidad de someter a evaluación ambiental el proyecto de interés insular o regional de conformidad a lo dispuesto en el art. 130 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias.

De esta forma, se distinguen dos tipos de evaluación ambiental en función de si el proyecto de interés insular o regional comprende ordenación del territorio o no. Con carácter general la evaluación ambiental se constituye como “*un instrumento eficaz para la consecución de un desarrollo sostenible mediante la consideración de los aspectos ambientales en determinadas actuaciones públicas o privadas*”⁵⁴. Pretende garantizar la protección del medio ambiente analizando las posibles repercusiones de las actuaciones administrativas sobre él.

En el caso de que comprenda ordenación del territorio encontramos dos supuestos:

- Con carácter general se someterá al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica (EAE)⁵⁵ de conformidad a los arts. 29 al 32 de la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre.
- O bien, si por lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, ha de someterse al procedimiento ordinario, en cuyo caso será el que corresponda aplicarse.

De otra parte, cuando no la comprenda el proyecto de interés insular o regional se someterá al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA).

⁵⁴ Exposición de motivos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Véase MUÑOZ MACHADO, S y LÓPEZ BENÍTEZ, M, Ob. Cit. 24, págs. 225 a 228.

⁵⁵ Véase LOBO RODRIGO, Á. “*El contenido documental de los instrumentos de ordenación*” en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010, págs. 202 a 205 y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T-F. Ob. Cit. 6, págs. 82 y 83.

6.4. Contenido documental y sus determinaciones⁵⁶.

A. Memoria justificativa.

Es el documento por el que se motiva y detalla la ordenación y las previsiones de ejecución necesarias, estableciendo de esta forma las bases sobre las que se desarrollará el proyecto de interés insular o regional. Asimismo, deberá comprender el estudio de alternativas y evaluación ambiental con la constatación de los posibles efectos en el ámbito socioeconómico, territorial y ambiental. En especial, cuando el proyecto afecte a suelo rústico de protección ambiental ha de hacerse constar el estudio de las alternativas posibles⁵⁷.

Se constituye como una herramienta por la que se asegura que la toma de decisiones por parte de la Administración Pública diste de arbitrariedades, garantizando que las actuaciones respondan efectivamente a la concurrencia de un interés público y a satisfacerlo. En esta línea, no solo contiene la justificación de aquél sino el carácter estratégico de la iniciativa y las circunstancias concurrentes así como la identificación del órgano promotor ya ostente un carácter público o privado, o se trate de una persona física (art. 126.1 a) y b) 9L/PL del Suelo de Canarias)⁵⁸.

En definitiva, la memoria responde al deber de fundamentar un acto administrativo por el cual se aprueba un proyecto de naturaleza urbanística, cuyas disposiciones inciden fundamental y directamente en los derechos de la ciudadanía⁵⁹.

⁵⁶ A modo complementario véase MUÑOZ MACHADO, S y LÓPEZ BENÍTEZ, M, Ob. Cit. 25, págs. 107 a 110.

⁵⁷ Se añade por la aceptación de la Enmienda nº 499 del GP Popular (BOPC nº190 de 7 de Febrero de 2017).

⁵⁸ Véase el art. 35 Ley 39/2015, de 1 de Octubre.

⁵⁹ Principalmente el derecho de propiedad (art. 33 CE) es el que adquiere especial importancia puesto que el suelo sobre el que se materializa será objeto de obras, instalaciones o infraestructuras que prestan un servicio público o sirven de utilidad general satisfaciendo así los intereses generales o colectivos que se hagan presentes, ya sea utilizando el mecanismo de la expropiación forzosa o imponiendo una serie de cargas que limitan su ejercicio, debiendo ser soportada por sus titulares sin compensación. Pero ello solo será posible siempre y cuando la afectación al derecho de propiedad y, consiguientemente del terreno sobre el que recae, se motive razonada y proporcionalmente a las necesidades públicas que pretendas cubrirse. Es lo que conocemos como la función social del derecho de propiedad. Véase las SSTC del 4 de Marzo de 1982, de 26 de Marzo de 1987 y de 5 de Abril del 2006. Téngase en cuenta el apartado 8.

B. Programa de actuación.

Con la finalidad de garantizar el correcto funcionamiento de las instalaciones previstas en el proyecto de interés insular o regional, se prevé la realización de todas aquellas obras que resulten ser necesarias para conectar aquéllas con las redes generales de servicios y comunicaciones, garantizando la operatividad y calidad de las infraestructuras públicas ya existentes. De la misma forma, se asumirá el compromiso de cumplir con las determinaciones de la legislación o el planeamiento y, en su caso, hacer frente al pago del correspondiente canon (art. 128 b) y c) 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias).

Las previsiones establecidas anteriormente se encuadran bajo la forma documental del programa de actuación de forma analógica al contenido en el art. 41 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Estatal respecto a los planes generales. De conformidad con éste, los programas de actuación han de describir las actuaciones previstas en el plan, con los objetivos y estrategias para su desarrollo, determinaciones que encajan perfectamente en el concepto de los deberes y compromisos que debe asumir aquella persona o entidad a la que se le ha adjudicado la ejecución del proyecto.

Habida cuenta del párrafo anterior, los proyectos de interés insular o regional han de contener de forma clara la localización de las obras a ejecutar y la dimensión territorial afectada, además de las correspondientes actuaciones de urbanización y las complementarias de conexión a infraestructuras públicas preexistentes (art. 126 c) y e) del 9L/PL- 0003 del Suelo de Canarias).

C. Estudio económico-financiero.

Contendrá una relación justificativa de la viabilidad del proyecto sobre el suelo en el que se desarrolla, esto es, que el terreno donde se efectuarán las actuaciones contenidas en aquél precise de las condiciones oportunas para ello, en especial consideración cuando se trate de suelo rústico de protección ambiental y suelo rústico de protección agraria. De la misma manera, comprenderá la evaluación económica referente a la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización así

como los medios de financiación de las mismas y, los correspondientes cánones que deban pagarse al o los municipios afectados (art. 128 d) 9L/PL del Suelo de Canarias).

De conformidad con lo expuesto, el proyecto de interés insular o autonómico deberá contener una descripción específica de la ordenación y caracteres técnicos del mismo así como los medios y formas de su ejecución y duración temporal. Todo ello sin olvidar determinar los posibles efectos ambientales que causen en el territorio físico y sus posibles resoluciones para evitarlo o reducirlo (art. 126 d) y f) 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias).

D. Acreditación de la prestación de garantía⁶⁰.

Con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones generadas por las disposiciones del proyecto de interés insular o regional, las personas o entidades encargadas de aquéllas deben hacerse cargo de prestar las garantías suficientes. En este sentido, tratándose de proyectos de iniciativa privada el art. 126.2 del 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias impone que, además de detallar los compromisos asumidos por el promotor, es necesario que éste los garantice. Susodicha garantía se corresponde al 10 % del coste total de las obras a realizar pudiendo recaer tanto:

- Para la implantación de los servicios y ejecución de las correspondientes obras de urbanización,
- O bien, para cubrir gastos derivados de incumplimientos o infracciones así como los que se refieran a actividades de restauración de los terrenos.

Asimismo, es posible que, de forma motivada y en función del caso en concreto, tal porcentaje se pueda elevar al 20 % del mismo importe.

En definitiva, del importe total a pagar como consecuencia de las obras y actividades que deben llevarse a cabo se acota un porcentaje cuya finalidad no solo es asegurar el cumplimiento de aquéllas sino además, en caso de producirse algún tipo de infracción. De tal manera, que en la mayor medida posible los daños y perjuicios que se puedan causar se vean cubiertos.

⁶⁰ Ver página 30.

E. Documentación gráfica.

Resulta necesario que se acredite suficientemente no solo la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno, sino que además ello se refleje de forma gráfica en aras de garantizar su claridad y precisión (art. 128. f) y g) 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias).

La documentación gráfica se plasma fundamentalmente a través de los planos de ordenación en los planes generales de ordenación, pudiendo ser las disposiciones aplicables a los mismos de referencia analógica a la documentación gráfica imprescindible en los proyectos de interés insular o regional (art. 39.2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), siempre teniendo en cuenta el objeto de estos últimos.

F. Documentación ambiental prevista legalmente.

Esta documentación comprende las conclusiones de los trámites de evaluación ambiental ya sea el *estudio ambiental estratégico* y *declaración ambiental estratégica* en los procedimientos simplificados y ordinarios de EAE, o, en el caso de la EIA: el *estudio de impacto ambiental* y la *declaración de impacto ambiental*.

7. PUBLICACIÓN Y VIGENCIA.

El sistema de planeamiento queda sometido al principio de publicidad⁶¹ en cuánto comporta disposiciones con rango reglamentario, actos administrativos que inciden directamente en los derechos de los ciudadanos y normas urbanísticas que afectan a la eficacia de los planes⁶² (SSTS de 8 de Septiembre de 2011 y de 19 de Octubre de 2011). Consecuencia directa de lo anterior es la exigencia de publicación del acuerdo de aprobación definitiva en el Boletín Oficial de Canarias del proyecto de interés insular o regional para que pueda entrar en vigor (art. 129 f) 9L/PL del Suelo de Canarias). El contenido de éste recae fundamentalmente en los compromisos, deberes y

⁶¹ Véase el art. 103 CE, art. 131 Ley 39/2015, de 1 de Octubre, arts. 3.1 c), 38.2 y 81 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁶² Según FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F la publicación de los planes urbanísticos se produce como consecuencia de un imperativo legal ya que su naturaleza jurídica se corresponde con normas jurídicas (art. 9.3 de la Constitución Española) (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F, Ob. Cit. 6, págs. 90 y 91).

cesiones asumidos por el promotor además del deber de éste de hacerse cargo del pago del correspondiente canon por ocupación del suelo rústico al municipio o municipios en cuyos términos se ejecute el proyecto.

Por su parte, el contenido documental íntegro del proyecto se deberá publicar en la sede electrónica del Cabildo insular o, del Gobierno de Canarias según se trate.

En resumidas cuentas, la publicación es imprescindible para la vigencia de los referidos instrumentos, ahora bien ello no implica que sea de modo automático ya que, si aquél no ha dispuesto nada, la vigencia comenzará a los veinte días de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en el Boletín Oficial de Canarias (art. 27 de la Constitución Española). Asimismo, a diferencia de los planes⁶³, los proyectos de interés insular o regional se entenderán vigentes hasta la finalización de su ejecución, una vez que se haya procedido al pleno cumplimiento de su finalidad. Ello es así en tanto en cuanto son creados con el objeto de responder a una necesidad pública sobrevenida que se hace presente en un determinado sector. No obstante, esta regla general se exceptúa cuando (art. 132.1 9L/PL- 0003 del Suelo de Canarias):

- El promotor formule renuncia expresa a la ejecución del proyecto.
- Habiendo transcurrido dos años desde su aprobación definitiva:
 - No se hubiese iniciado su ejecución.
 - O, de haberla iniciado, se hubiera interrumpido sin concurrir causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años.
- Se hubiere producido un incumplimiento grave de las previsiones del proyecto.

La extinción anticipada podrá ser solicitada instancia del interesado o de oficio y se decretará por el órgano que lo hubiera aprobado.

En lo que atañe a las dos últimas causas, en aras de garantizar los derechos de los interesados, se dará lugar a la apertura, por un plazo de veinte días, de una audiencia

⁶³ Los efectos de los planes se producirán desde su entrada en vigor sin quedar sujetos a ningún plazo extintivo, a salvedad de la concurrencia de necesidades públicas sobrevenidas que exijan la modificación o revisión del mismo. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F, Ob. Cit. 6, págs. 96 a 99 y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L “Eficacia y vigencia del planeamiento”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010, págs. 252 a 254.

previa a los promotores y municipios afectados y, en el caso de tratarse de un proyecto de interés autonómico, será necesario que aquélla se haga al cabildo afectado.

Acontecidos los trámites anteriores, el acuerdo por el que se declare la extinción anticipada se publicará en el Boletín Oficial de Canaria, cuya principal consecuencia versa en la posibilidad de que la administración competente asuma directamente la ejecución del referido proyecto en un plazo máximo de tres meses desde que aquélla fue declarada (art. 132.3 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias). De haber transcurrido este plazo sin que se haya ejercitado tal facultad, se acontecen cuatro grandes consecuencias:

- Los terrenos afectados por el proyecto de interés insular o autonómico recuperarán la clasificación y calificación urbanística que hubiera correspondido con anterioridad a la aprobación de aquél.
- Las personas o entidades responsables de ejecutar el proyecto habrán de realizar los trabajos necesarios para reponer al estado original el espacio territorial afectado por aquél.
- Las personas o entidades responsables de ejecución del proyecto perderán la garantía que hubieran constituido respecto del mismo.
- Los titulares de los terrenos que hubieran sido expropiados podrán solicitar podrá producirse la reversión de la misma de conformidad a la legislación general que la regula.
-

8. EFECTOS

8.1. Marco general.

Acontecida la publicación y, consiguientemente la entrada en vigor de los proyectos de interés insular o regional, se generan los siguientes efectos (art. 127 9L/PL-0003 del Suelo de Canarias):

1. Obligatoriedad de cumplir con sus determinaciones tanto por los particulares como por las administraciones públicas⁶⁴.

⁶⁴ De conformidad al art. 57 TRLS del 76, tanto los particulares como la Administración quedan sujetos al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes, programas de actuación urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas de acuerdo a la ley, por lo que la utilización del

2. Suspensión de la concesión de licencias urbanísticas municipales⁶⁵.
3. Prevalencia de sus disposiciones frente a las del de las del planeamiento insular y municipal según corresponda.
4. Legitimación para la implantación de los usos y actividades así como de las obras e instalaciones necesarias para la ejecución de los proyectos.
5. En los casos de iniciativa pública, supone la declaración implícita de declaración de utilidad pública o interés social así como la necesidad de ocupación y urgencia de la tramitación, adquiriendo el promotor la condición de beneficiario a efectos expropiatorios.

8.2 Prevalencia de los proyectos de interés insular o regional frente al planeamiento insular o municipal.

Las determinaciones contenidas en el proyecto de interés insular o regional se superponen a las contenidas en el sistema de planeamiento insular o municipal afectado, implicando que éstos deberán ajustarse a aquéllos respecto a la modificación que se haya efectuado en la porción del suelo que resulte afectada.

La anterior afirmación ha de ponerse en relación con el principio de autonomía local y las actuaciones de los órganos autonómicos pues el contenido del primero no queda delimitado, por lo que cabrá hacerlo a través de la legislación autonómica y estatal.

Ante todo resulta necesario tener en cuenta los planteamientos elaborados por la jurisprudencia tanto del TC como del TS en la medida en que distinguen entre ordenación urbanística y ordenación del territorio.

suelo, la urbanización y edificación en el mismo ha de cumplir con las disposiciones de aquéllos. Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F, Ob. Cit. 6, págs. 91 a 96.

⁶⁵ Según HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. “con esta decisión se pretende evitar que la nueva ordenación no pueda desplegar plenamente su eficacia ante la consolidación de situaciones contradictorias a la misma, amparadas en el planeamiento anterior y autorizadas durante el período de tramitación de un nuevo instrumento de ordenación o, en su caso, de la revisión o modificación del vigente” (HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. “Eficacia y vigencia del planeamiento”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010, págs. 265 y 266).

La primera se configura como “*lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo*”⁶⁶; para lo cual se atribuyen una serie de potestades concretas a las entidades locales concretándose mediante la determinación del régimen jurídico del suelo a través de actuaciones urbanizadoras y edificatorias, la elaboración de instrumentos planificadores o los actos de intervención sobre las facultades dominicales sobre el uso del suelo.

Por su parte, la ordenación del territorio queda constituida como una herramienta para elaborar *políticas globales*, entendidas como estrategias de alcance general sobre una dimensión territorial con la finalidad de implantar la coordinación y cooperación entre los diferentes términos municipales. De esta forma, el órgano autonómico no podrá formular determinaciones tan específicas que impidan el ejercicio de las potestades de las entidades locales⁶⁷, respondiendo en todo caso a razones de estricta legalidad y a criterios objetivos y proporcionales.

En estos términos cabe afirmar que la intervención de los órganos autonómicos responde a solventar un interés supramunicipal, constituyendo ésta el marco de referencia para la ordenación urbanística que deberá llevar a cabo la entidad local. De esta forma, se intenta establecer un equilibrio entre la competencia “*atribuida a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” y la que los “*Municipios tienen atribuida como propia, “en los términos de la legislación estatal y autonómica”, la competencia sobre “urbanismo”, incluyendo el planeamiento, su ejecución y la disciplina urbanística*”⁶⁸.

⁶⁶ SSTC de 20 de Marzo de 1997, 20 de Julio de 2006, 26 de Abril de 2012 y 5 de Julio de 2001. Véase MENÉNDEZ REXACH. Á. “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional”; *ENCUENTROS MULTIDISCIPLINARES* (ISSN-e 1139-9325), Vol. 17, Nº 50, 2015 (Ejemplar dedicado a: Urbanismo y organización del territorio en clave multidisciplinar), págs. 42-49.

⁶⁷ “*La clave es que los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio no pueden establecer una regulación exhaustiva de los usos del suelo, porque tienen que dejar un espacio para el despliegue de la competencia urbanística municipal.*” (MENÉNDEZ REXACH. Á. Ob. Cit. 41, pág. 4).

⁶⁸ MENÉNDEZ REXACH. Á. Ob. Cit. 41, pág. 4. Véase también el art. 148. 3º de la Constitución Española y art. 30.1 5º del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

8.3 Legitimación para la implantación de usos y actividades así como para la ejecución de obras e instalaciones.

El efecto aquí analizado implica que tras la aprobación del referido instrumento la Administración Pública podrá ejecutar inmediatamente las obras o instalaciones así como implantar los usos y actividades sin necesidad de modificar o revisar el planeamiento, basándose en los motivos que justifican la elaboración de los proyectos de interés insular o regional⁶⁹. Aquéllas se efectuarán sin necesidad de licencia previa pues concurre un interés supramunicipal cuya determinación es producto de un procedimiento garante de la coordinación y cooperación entre los términos municipales afectados así como la protección de los derechos de información y participación de los titulares de los terrenos sobre los que incide el referido instrumento.

Pues bien, aunque sea necesaria la adaptación del sistema de planeamiento municipal o insular afectado, la finalidad de los proyectos es responder de forma inmediata a un interés público urgente por lo que de esperar a la susodicha modificación o revisión de los planes no se estaría cumpliendo aquélla.

Por otro lado, cabe añadir que los derechos de propiedad recayentes sobre los terrenos en cuya dimensión se ejecutará el proyecto, pese a que no hayan sido objeto de expropiación, quedarán limitados⁷⁰. Son en estos términos en los que se desarrolla el *derecho de aprovechamiento urbanístico* cuyo titular sigue contando con las facultades de goce y disfrute integrante del derecho de propiedad pero sujetándose a los límites de su función social. No obstante, esas limitaciones no son excusa para que opere una desigualdad injustificada entre los ciudadanos puesto que uno de los principios fundamentales del derecho urbanístico es el principio de equidistribución de los beneficios y cargas. Por medio de éste se pretende “*asignar un aprovechamiento urbanístico idéntico a todos los propietarios del suelo urbanizable, a pesar de que, en principio, el plan discrimine los usos de que puede ser objeto cada parcela*”⁷¹. En esta

⁶⁹ Véase HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. Ob. Cit. 41, págs. 248 a 252 con especial incidencia en las SSTs del 7 de Junio y 24 de Diciembre de 1994.

⁷⁰ “*La función social viene así a limitar los poderes del dueño en relación con el objeto de su pertenencia, imponiéndole una serie de deberes, cargas y obligaciones de ineludible observancia*” (JIMÉNEZ LINARES. M.J, “*El derecho de aprovechamiento urbanístico*”, ARANZADI, Navarra, 1997, págs. 32 a 62).

⁷¹ MUÑOZ MACHADO, S y LÓPEZ BENÍTEZ, M. Ob. Cit. 24, págs. 56 a 61.

línea, el contenido de los proyectos de interés insular o regional deberá responder a actuaciones lo más equitativas posibles atendidas las circunstancias y respondiendo a criterios objetivos y racionales.

8.4 La atribución de la condición de beneficiario a efectos expropiatorios cuando se trate de iniciativa pública⁷².

En palabras del TC, la expropiación forzosa sirve como “*medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines⁷³*” constituyéndose como un instrumento mediante el que se cumplen las finalidades públicas⁷⁴. Tales finalidades se corresponden según GARCÍA DE ENTERRÍA⁷⁵: “*por incumplimiento de la función social del derecho de la propiedad, como sistema de ejecución del planeamiento, como medio para la ejecución de los sistemas generales y de las dotaciones locales⁷⁶ previstas en los planes o para la obtención anticipada del suelo necesario para estos fines o como instrumento para la constitución y ampliación de patrimonios públicos del suelo así como para la construcción de viviendas de protección oficial o a otros usos declaradas de interés social*”.

De servir la expropiación forzosa como medio para la ejecución de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, la *causa expropriandi*⁷⁷, la necesidad de ocupación y la urgencia de tramitación aparecerán declaradas de forma implícita con su aprobación y, por consiguiente, el promotor adquirirá la condición de beneficiario (art. 42.2 del Real Decreto 7/2015). En este sentido se configuran los proyectos de interés insular o regional pero con la particularidad de limitar los efectos expropiatorios a los que sean de iniciativa pública.

⁷² Este efecto fue objeto de discusión en la Enmienda nº 59 por el GP PODEMOS, BOPC nº 41, pág. 22, de 7 de Febrero de 2017, la cual no fue admitida.

⁷³ Véase la STC de 19 de Diciembre de 1986 y de 29 de Julio de 1991 y LÓPEZ PÉREZ. F. Ob. Cit. 26, págs. 101 a 114.

⁷⁴ Véase LÓPEZ PÉREZ. F. Ob. Cit. 26, págs. 117 a 126.

⁷⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. T-F GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F, “*Curso de Derecho Administrativo Tomo II*”, THOMSON REUTERS y CIVITAS (ARANZADI. S.A); 14º Edición; Navarra, 2015, págs. 344 a 348.

⁷⁶ Para mayor abundamiento véase LÓPEZ PÉREZ. F “*El régimen jurídico de Obtención del Suelo Destinado a Dotaciones Públicas*”, THOMSON REUTERS (ARANZADI), nº 28, Navarra, 2014 págs. 41 a 48.

⁷⁷ Según GARCÍA DE ENTERRÍA la causa expropriandi comprende la utilidad pública o el interés social que justifica la expropiación forzosa relacionándose de forma directa con la necesidad de ocupación y tramitación urgente (GARCÍA DE ENTERRÍA. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. T-F. Ob. Cit. 43 págs. 224, 237 a 239)

La limitación acontecida en los proyectos de iniciativa pública supone que los promotores adquieren la condición de beneficiario⁷⁸ a efectos expropiatorios, por lo que de ser de iniciativa privada, deberán adquirir los terrenos mediante su compraventa o ser aquéllos los propietarios de los mismos. De esta forma, es más garante que alguno de los propios sistemas de ejecución del planeamiento ya que en el caso del sistema de compensación, los propietarios de los terrenos afectados que no se adhieran a la junta de compensación o rechacen el sistema deberán ser expropiados en tanto aquéllos resultan necesarios para que el instrumento se pueda ejecutar y cumplir así con su finalidad.

En estos términos resulta necesario traer a colación la sentencia en Pleno del TC de 25 de Abril de 1997 (61/1997) por el que se entiende que: *“ha de admitirse que los supuestos expropiatorios y sus respectivos procedimientos y garantías se encuentran estrechamente entrelazados, hasta el punto de que ciertas especies expropiatorias no sólo requieren ya procedimientos específicos, sino también garantías también ajustadas a su naturaleza.”* Este planteamiento se elabora con el fin de justificar que para que una expropiación forzosa, cuyo objeto sea la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública así como a otros usos declarados expresamente de interés social sean lícitas, es imprescindible que la construcción de viviendas sociales se incluya en el programa de actuación pública que comprende el planeamiento. Ello es así en la medida en que en este tipo de construcciones aparecen intereses que exceden de lo público, por lo que su previsión en el planeamiento *“garantiza la seriedad imprescindible de la iniciativa, asegura la objetividad de la misma y la verificación de la efectiva necesidad pública capaz de justificarla y cierra el paso a eventuales expropiaciones arbitrarias, sin otro fundamento que un mero pretexto”⁷⁹.*

Por consiguiente, en función del espíritu del planteamiento suscitado, teniendo en cuenta que los proyectos de interés insular o regional responden a una necesidad pública no prevista en el planeamiento, la limitación de los efectos expropiatorios no es más que la garantía de proteger el derecho de propiedad, posibilitando un resultado más favorable consecuencia de la compraventa de los terrenos así como la facultad de

⁷⁸ Es el *“sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados”* (art. 3.1 Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa).

⁷⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. T-F. Ob. Cit. 6, págs. 154 a 157. Véase también GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. T-F. Ob. Cit. 43, págs. 225 a 231.

decisión por parte de aquéllos para ejecutar la iniciativa de un proyecto de interés insular o regional.

9. COMPARACIÓN CON EL INSTRUMENTO DEL ART. 47 DL 1/2000

El art. 47 DL 1/2000, de 8 de Mayo permite la suspensión motivada de cualquier instrumento de ordenación con el objeto de revisar o modificar sus disposiciones ya sea total o parcialmente. El acuerdo de suspensión ha de acordarse por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y en él se comprenderán las normas de ordenación aplicables en sustitución de las suspendidas, las cuales tendrán un carácter transitorio hasta que se dé lugar a la revisión o modificación que en su caso corresponda.

De esta forma se pone de manifiesto que, al igual que los proyectos de interés insular o regional, la suspensión de los instrumentos de ordenación, responde a la concurrencia de un interés supramunicipal frente al que las entidades locales no poseen medios suficientes para atenderlo, cuya decisión también queda vinculada al principio de proporcionalidad y al deber de motivación⁸⁰. No obstante, la gran diferencia entre uno y otro recae en el procedimiento de elaboración.

Pues bien, mientras que la suspensión de los instrumentos de ordenación requieren para su aprobación informes de la COTMAC y la audiencia del municipio o municipios afectados, el procedimiento de elaboración de los proyectos de interés insular o regional comprende dos fases, por las que, de una parte, se analiza la concurrencia del interés supramunicipal y la necesidad de actuar inmediatamente para satisfacerlo, y, de otra, tanto los municipios afectados como los titulares de los derechos sobre los que incide el proyecto, mediante el periodo de información pública, audiencia y consulta institucional formulan las alegaciones que consideren oportunas. De esta forma, se logra contraponer todos los intereses en juego valorando las alternativas propuestas para optar por aquélla que resulte más viable. Asimismo, es imprescindible que se sometan a evaluación ambiental.

⁸⁰ Véase el Auto núm. 312/1999 de 14 diciembre Tribunal Constitucional (Pleno): “*Es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que resultan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.*” Véase también los AATC: 329/1992 de 27 de Octubre, 128/1993, de 20 de Abril y 313/2004 de 20 de Julio.

Por otro lado, la suspensión abarca la totalidad del instrumento mientras que los proyectos lo hacen de forma específica sobre la obra, actividad o infraestructura que se quiere implantar pudiendo debatir si resulta necesaria. Es importante este dato puesto que dada la complejidad del contenido de los instrumentos de ordenación por abarcar la totalidad de un territorio así como la prolongación en el tiempo de su elaboración, modificación o revisión, existen ciertas actuaciones que, pudiendo suponer perjuicios de entidad, ni siquiera son discutidos. He aquí donde los proyectos de interés insular o regional resultan ser de especial importancia por comprender el análisis de actuaciones con efectos negativos tanto sobre el derecho de propiedad como en los propios términos municipales.

El planteamiento expuesto no lleva a recordar la concepción de lo urbanístico como conducto para la creación situaciones ilegales complementado con una *idea omnisciente del plan*⁸¹, cuyas deficiencias respecto de la realidad fáctica ya se venían señalando por MARTÍN REBOLLO⁸² pues recalca la importancia de “*hacer planes flexibles adaptables, no rígidos, que tengan una lógica interna, con propuestas razonadas y explicadas, que no dificulten su ejecución realista y que no haya que modificar a cada problema nuevo porque a veces esa modificación puede acarrear supuestos de responsabilidad cuando se han patrimonializado derechos que devienen imposibles con el cambio.*”

En conclusión, pese a que los proyectos de interés insular o regional presenten más garantías que la suspensión de los instrumentos de ordenación del art. 47 DL 1/2000⁸³ abarcando con mayor amplitud el interés público concurrente, parece que la concepción purista del plan como instrumento idóneo para regular las situaciones del suelo sigue siendo un obstáculo para la introducción de nuevos instrumentos, que, pese

⁸¹ Es la idea purista que ya comentábamos en las páginas 19 a 25.

⁸² “*El interés de recordar que, más allá de las exigencias legales, no existe una idea canónica del plan y que, cumplidas aquellas obligaciones y exigencias, el Plan puede ser sencillo e incluso breve, desprovisto de todo lo que no sea estrictamente necesario*” (MARTÍN REBOLLO. L. Ob. Cit. 19, págs. 2385 a 2388).

⁸³ Conviene señalar que el Proyecto de Ley mantiene la suspensión de los instrumentos de ordenación por medio del art. 169, pero lo hace acotando de forma más específica su alcance. Para ello se sirve de la expresión “excepcionalmente” y alude a la concurrencia de razones de interés público, social o económicas relevantes. Asimismo, se introducen algunas variaciones en lo que se refiere a la iniciativa y la participación pública puesto que incorpora la iniciativa por particulares y los trámites de información pública con su correlativa publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

a que tengan la misma función planificadora, no son concebidos en el sistema de planeamiento.

10. CONCLUSIONES

De conformidad a lo expuesto a lo largo del documento, podemos extraer las siguientes ideas:

PRIMERA. Los proyectos de interés insular o regional no son instrumentos absolutamente novedosos ya que aparecen en otras legislaciones autonómicas cuya finalidad es atender a necesidades de interés público que han de resolverse de forma urgente e inmediata.

SEGUNDA. La concurrencia del interés supramunicipal legitima la intervención del órgano autonómico o insular, sin perjuicio de que las entidades locales, en virtud del principio de autonomía local, puedan determinar los medios para desarrollar los proyectos de interés insular o regional.

TERCERA. La configuración del procedimiento de elaboración de tales instrumentos responde a la finalidad de garantizar que aquél responde a la concurrencia del interés público así como la protección de los titulares del derecho de propiedad y de los municipios afectados.

CUARTA. Pese a que se pueden ejecutar en cualquier tipo de suelo con independencia de la clasificación y calificación urbanística quedan limitados cuando se trate de suelo rústico de protección ambiental y de suelo rústico de protección agraria, cuyo objeto es garantizar que el uso de aquéllos sea conforme a su destino natural

QUINTA. Los efectos más relevantes son los que inciden sobre los derechos de propiedad de los suelos afectados por el proyecto, cuyas limitaciones son consecuencia directa de la función social de la misma, sin perjuicio de que aquéllas deban responder a criterios objetivos, de proporcionalidad y racionalidad. En especial ha de tenerse en cuenta el principio de equidistribución de los beneficios y cargas.

SÉPTIMA. El carácter controvertido sobre la introducción de los proyectos de interés insular o regional no es más que el reflejo de dos posiciones totalmente contrapuestas en torno al sistema de planeamiento, pues los que se posicionan desde la

perspectiva purista conciben aquél como una estructura jerárquicamente organizada, por el que el plan ejerce la función planificadora previendo las posibles necesidades públicas que deban satisfacerse desde una perspectiva actual como futurista. De otra parte, otro sector considera que el sistema de planeamiento debe avanzar para adaptarse correctamente a las necesidades sociales de tal forma que se prevean instrumentos nuevos y se modifiquen los existentes ya que es ésta la única manera de responder a los modelos de ciudad actuales.

11. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ-PALACIOS, G. “*Reflexiones sobre el suelo no urbanizable para segundas residencias: una cuestión por resolver*” en CORCHERO, M “*Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico*”; ARANZADI, España 2007.
- BASSOLS COMA, M. “*Instrumentos de ordenación del territorio y su relación con el planeamiento municipal*” en RAMOS COVELO, A y RIOBÓ IBÁÑEZ, M.; “*Derecho Urbanístico de Galicia*” dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E., EL CONSULTOR, 2004.
- BASSOLS COMA, M. “*Los instrumentos de ordenación del territorio*” en ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, E.A “*Derecho Urbanístico de Cantabria*” dirigido por SÁNCHEZ GOYANES, E. EL CONSULTOR, 2002.
- BETANCOR REYES, T.J; “*La explotación de los faros como actividad alojativa. El caso de canarias*” en SANTANA RODRÍGUEZ, J. J.; “*Estudios sobre el urbanismo, el turismo y la responsabilidad penal*”; TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2017.
- BLANQUER, D. “*Derecho Administrativo: el fin, los medios y el control*”, TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2010.
- BLANQUER, D; “*Tomo XLIII Esquemas de Derecho Administrativo*”; TIRANT LO BLANCH, 1º Ed.; España, 2015.
- COSCULLUELA MONTANER, L. “*Manual de Derecho Administrativo*”; THOMSON REUTERS y CIVITAS (ARANZADI. S.A), 25º Ed.; Navarra, 2014.
- DE ASÍS ROIG, A.E “*Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Los planes supramunicipales*” en PAREJO ALFONSO.L; “*Derecho Urbanístico de Castilla – La Mancha*”, MARCIAL PONS, Madrid, Barcelona, 1999.
- DELGADO PÉREZ. G.J; “*La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección*”; *REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, Vol. XI, núm. 245 (12), 1 de Agosto de 2007.
- DELGADO VIÑAS, C; “*La ordenación territorial de Cantabria: normas, planes, proyectos y realidades*”; *CUADERNOS GEOGRÁFICOS: BOLETÍN OFICIAL DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES* (I.S.S.N.: 0212-9426); nº 60, 2012; págs. 115 a 160.

- FERNÁNDEZ MONEDERO, S. “*Título Preliminar: disposiciones generales*” en AVEZUELA CÁRCEL, J y VIDAL MONFERRE, R.M.; “*Comentarios a la Ley del Suelo*”; TIRANT LO BLANCH (REFORMAS) y BROSETA ABOGADOS; Valencia, 2007.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T-R. “*Manual de Derecho Urbanístico*”; THOMSON REUTERS y CIVITAS (ARANZADI. S.A); 24º Ed.; España, 2016.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. “*Manual de Derecho Urbanístico*”; THOMSON REUTERS y CIVITAS; 24º Ed.; España, 2016.
- GAMERO CASADO. E y FERNÁNDEZ RAMOS. S; “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, TECNOS, 13 º Ed.; Madrid, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F. “*Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*”, THOMSON REUTERS, 17º Ed.; Madrid, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA. E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. T-F GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-F, “*Curso de Derecho Administrativo Tomo II*”, THOMSON REUTERS y CIVITAS (ARANZADI. S.A); 14º Edición; Navarra, 2015,
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. “*La ordenación del suelo urbanizable*” en SANTANA RODRÍGUEZ. J.J.; “*Diez años de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias*”; TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2010,
- JIMÉNEZ BARRADO, V y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J; “*Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura.*”; *BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES* (ISSN 0212-9426) nº 72, 2016, págs. 327 a 347.
- JIMÉNEZ LINARES. M.J, “*El derecho de aprovechamiento urbanístico*”, ARANZADI, Navarra, 1997.
- LINDE PANIAGUA, E. “*Fundamentos de Derecho Administrativo: del derecho de poder al derecho de los ciudadanos.*”; CONSTITUCIÓN Y LEYES. S.A (COLEX); 5º Ed.; Madrid; 2014.
- LOBO RODRIGO, Á., “*Los instrumentos de planeamiento*”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010.
- MARTÍN REBOLLO, L. “*Estudio preliminar sobre la actual situación del Derecho Urbanístico español desde la perspectiva de sus fuentes normativas. Urbanismo y Derecho: el fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica. Evolución histórica: de la Ley del Suelo de 1956 a la Ley del Suelo de 2008*” en MARTÍN REBOLLO, L. “*Leyes Administrativas*”; THOMSON REUTERS ARANZADI, 19º Ed.; Pamplona, 2013.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. “*Medioambiente y uso del suelo protegido, Régimen jurídico civil, penal y administrativo*”, IUSTEL, Madrid, 2010.

- MENÉNDEZ REXACH. Á. “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional”; *ENCUENTROS MULTIDISCIPLINARES* (ISSN-e 1139-9325), Vol. 17, Nº 50, 2015 (Ejemplar dedicado a: Urbanismo y organización del territorio en clave multidisciplinar), págs. 42-49.
- MORA ALISEIDA, J. y CASTRO SERRANO, J.: “*Los instrumentos de ordenación territorial y su tramitación en el Reglamento de Planeamiento de Extremadura*” en CORCHERO, M “*Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico*”; ARANZADI, España 2007.
- MUÑOZ MACHADO, S y LÓPEZ BENÍTEZ, M, “*El planeamiento urbanístico*”, IUSTEL, 2º Ed.; Madrid, 2009, págs. 196 a 201).
- NAVARRO JURADO, E “*La reestructuración de los destinos litorales. Entre la retórica y lentitud de los cambios*” en ROMERO GONZÁLEZ, J “*Turismo y Territorio. Innovación, renovación y desafíos*”; TIRANT HUMANIDADES, Valencia, 2014.
- PARADA VÁZQUEZ R. “*Derecho Administrativo I: Introducción, Organización administrativa y empleo público*”, OPEN, 25 º Ed.; Madrid, 2015.
- PARADA VÁZQUEZ, R. “*Derecho Administrativo I. Parte General*”. MARCIAL PONS, 1999.
- QUINTANA LÓPEZ, T y CASARES MARCOS, A. “*Ley del Suelo y urbanística supletoria*”, TIRANT LO BLANCH, 6º Ed.; Valencia, 2016.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “*Principios del Derecho Administrativo General I*”, IUSTEL, 4º Ed.; 2016, págs. 23 a 30 y 563 a 610 y MARTÍN REBOLLO, L.M. “*Competencias de las entes locales*” en REBOLLO, L.M y BUSTILLO BOLADO, R.; “*Fundamentos del Derecho Urbanístico*” THOMSON ARANZADI, España, 2007.
- TÁBOAS BENTANACHS. M, “*Discrecionalidad en materia de urbanismo. Especial referencia al urbanismo en Cataluña*” en TRAYTER M. J.; “*Comentarios de la Ley Urbanística de Cataluña*”; THOMSON ARANZADI, España, 2005.
- VILLAR ROJAS, F: “*El derecho de la propiedad del Suelo*”, en HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F L; *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed.; dirigido por F. VILLAR ROJAS, THOMSON REUTERS y ARANZADI, Madrid, 2010.

REVISTAS:

Relación de sentencias:

- . SSTS de 29 de Noviembre de 1989, de 11 de Marzo de 1997, de 18 de Mayo de 1992 y de 25 de Julio de 2003.
- . SSTS 2120 de Marzo de 1997, 20 de Julio de 2006, 26 de Abril de 2012 y 5 de Julio de 2001.
- . SSTS de 15 de Febrero y de 25 de Julio de 2006.
- . STC de 13 de Abril de 2004 y de 20 de Julio de 2006
- . STSJ de Extremadura de 20 de Enero de 2009, de 23 de Julio de 2009 y de 9 de Marzo de 2011
- . STS de 30 de Noviembre de 2012
- . SSTS de 10 de Junio de 1994 y 12 de Julio de 2004
- . SSTC de 22 de Diciembre de 19981, de 20 de Enero de 1998, de 11 de Agosto de 1987 y de 12 de Noviembre de 1996
- . SSTC de 4 de Marzo de 1982, 26 de Marzo de 1987 y de 5 Abril de 2006
- . SSTS de 8 de Septiembre de 2011 y 19 de Octubre de 2011
- . SSTS de 13 de Junio de 2011 y 30 de Septiembre de 2011, de 26 de Abril de 2012 y 1 de Diciembre de 2011.
- . STSJ de Galicia de 2 de Diciembre de 2010

Relación de documentos:

- . GONZALO MIGUEL, C. M. “Jurisprudencia al día. Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Ordenación del territorio.”; *AJA: ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL*, 8 de Septiembre 2011.
- . Dictamen 244/2016 de 2 de Agosto de 2016 del Consejo Consultivo de Canarias.
- . Dictamen 466/2012, de 16 de Octubre del Consejo Consultivo de Canarias.
- . ATC nº 312/1999 de 14 de Diciembre.
- . AGUADO I CUDOLÀ, VICENÇ; “*Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas*” Tesis Doctorals - Departament - Dret Administratiu i Dret Processal, UNIVERSITAT DE BARCELONA, 31 de Enero de 1997.
- . AATC 329/1992 de 27 de Octubre, 128/1993, de 20 de Abril y 313/2004 de 20 de Julio.