

INFORME SOBRE
RIESGOS DE
CORRUPCIÓN EN
MATERIA DE
URBANISMO

INFORME SOBRE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN MATERIA DE URBANISMO

INDICE

1.- Objeto y alcance.....	4
2.- Normativa aplicable en materia de urbanismo.	4
3.- Identificación de los riesgos de gestión en general y de corrupción en particular en el área de urbanismo.....	9
1) Ordenación general de los recursos naturales, del territorio y urbanística.	11
2) Gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:.....	33
3) Intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística:	40
4) Restablecimiento de la legalidad urbanística y ejercicio de la potestad sancionadora:	44
5) Transparencia de las Administraciones Públicas, exigencia de responsabilidades y código de conducta de los empleados públicos en materia urbanística:.....	52
4.- Propuestas de solución a las cuestiones de riesgo expuestas.	56
1) Ordenación general de los recursos naturales y del territorio, ordenación de los recursos naturales, ordenación territorial y ordenación urbanística:.....	57
2) Gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.....	63
3) Intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística:	65
4) Restablecimiento de la legalidad urbanística y ejercicio de la potestad sancionadora:	67
5) Transparencia de las Administraciones Públicas, exigencia de responsabilidades y código de conducta de los empleados públicos en materia urbanística:.....	71
6) Sugerencias de mejora:.....	72
ANEXO I. Esquemas procedimentales básicos de los instrumentos de Ordenación del Territorio.	75
ANEXO II ejemplos reales de tramitación de instrumentos urbanísticos.	104
APENDICE: PROPUESTA DE CÓDIGO ÉTICO EN MATERIA URBANÍSTICA	110

Glosario de términos

LSENPC: la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias

RIPLUC: Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, aprobado por Decreto 182/2018, de 26 de diciembre

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

TRLOTENC: Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, derogado por la LSENPC

1.- Objeto y alcance

Desde 2017, la audiencia de Cuentas de Canarias ha extendido su ámbito de actuación a la función de prevención de la corrupción. En efecto, de acuerdo con el artículo 5.1, j) de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias,

“Son funciones de la Audiencia de Cuentas de Canarias:

(...)

j) Informar y recomendar buenas prácticas administrativas, contables y financieras como medio de prevención de la corrupción en el ámbito del sector público de la comunidad autónoma”.

El Pleno de la Audiencia de Cuentas en su sesión del 17 de octubre de 2017 ordenó la colaboración en la elaboración de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que garanticen la ética pública como desarrollo específico de esta nueva función y la de asesorar a tales entidades y al Parlamento de Canarias respecto a los instrumentos normativos o internos de prevención de la corrupción.

En concreto, el ámbito del urbanismo ha sido señalado reiteradamente como uno de los ámbitos proclives a la posibilidad de concurrencia de prácticas relacionadas con la corrupción tanto a nivel de ciudadano como en las entidades que han desarrollado sistemas de gestión de riesgos en esta materia.

En efecto, esta área es una de las que conlleva un mayor índice de litigiosidad y tiene como característica también la concurrencia en competencia de las Administraciones sujetas al control de la Audiencia de Cuentas de Canarias, así como una profusa legislación que proviene tanto de ellas como de la legislación básica estatal.

Se pretende con el informe no sólo llamar la atención respecto a los extremos que deben ser subsanados sino también formular propuestas de carácter voluntario- una suerte de códigos éticos en urbanismo- que ofrezcan pautas de actuación con carácter preventivo o que incluso insten modificaciones legislativas, de considerar estas necesarias.

Además de ello, se han incorporado al informe aquellos aspectos legales problemáticos que han tenido soluciones en el ámbito de la legislación de otras comunidades autónomas y cuya incorporación al Derecho interno canario se considera aconsejable en la medida en la que pueden contribuir a mejorar la gestión y a aclarar las competencias de las entidades administrativas correspondientes.

No abarca este informe la totalidad de los riesgos de prevención de la corrupción en materia de urbanismo, ni pretende ser un catálogo exhaustivo de debilidades cuya subsanación garantice una correcta gestión del área, pero sí sistematiza y señala aquellos obstáculos más comunes en la gestión ordinaria y en la práctica administrativa, con el fin de iniciar un proceso de reflexión sobre las mejoras que se pueden acometer en esta área, incluyendo los actores responsables de tales aspectos.

2.- Normativa aplicable en materia de urbanismo.

La regulación del territorio, y por ende de las normas sobre su utilización, es un ejemplo paradigmático de dos circunstancias:

a) La concurrencia competencial de diferentes Administraciones Públicas, tanto en regulación como en gestión, sobre un mismo objeto.

b) La especial incidencia de las normas sectoriales sobre actividades concretas (turismo, puertos...) que superpone esta legislación a las que configuran el marco general del urbanismo.

Por ello, es de crucial importancia la coherencia y cooperación en los marcos regulatorios de cada ámbito.

Dentro del amplio abanico de sectores normativos, el del urbanismo y ordenación del territorio está conformado básicamente, en nuestra Comunidad Autónoma, por las siguientes normas:

A) El Estado, en ejercicio de diversas competencias exclusivas que inciden en la materia de ordenación del territorio y urbanística, ha aprobado una serie de normas que conforman el marco global común para todas las comunidades autónomas que se relacionan más adelante.

B) Por otra parte, es destacable que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio, del litoral, del urbanismo y de la vivienda. Estas facultades han sido reflejadas en los artículos 156 a 158 del Estatuto de Autonomía de Canarias (actualmente recogido en la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Estas facultades han sido profusamente utilizadas por el Gobierno de Canarias y el propio Parlamento canario a través de un conjunto de normas tanto de nivel legal como de rango reglamentario para responder a las necesidades de cada momento.

Se destaca, a estos efectos, la existencia de una ley específica del suelo y de los espacios naturales protegidos que ha tenido diversas modificaciones y que ha procurado adaptar a sectores específicos este marco global. Así se ha realizado regulaciones específicas con respecto a las explotaciones ganaderas o con los planes de ordenación de recursos naturales y el reglamento de planeamiento.

Existen además muchas legislaciones sectoriales que inciden en el territorio y en el urbanismo, aunque no sean directamente regulatorias de esa actividad. Tal como se reflejan los cuadros siguientes, tanto en la Administración General del Estado como en la de las Comunidades Autónomas se han regulado distintas cuestiones (como por ejemplo la discapacidad) que tienen su reflejo en las normas de urbanismo y en el territorio.

Esta particularidad exige un estudio muy pormenorizado de la normativa actual y de las influencias que pueden tener distintas actividades sectoriales en el territorio, por lo que el conocimiento técnico del contenido de las normas de urbanismo se ve seriamente dificultado.

En este sentido, es de destacar que cualquier profusión regulatoria, sobre todo si está en manos de pocos entes administrativos y con escasos medios personales, es, por sí misma, un riesgo para la gestión. Es preciso, pues, combinar el objetivo de adecuación a la realidad social

de cada territorio con una simplificación que permita un mayor conocimiento generalizado de la legislación vigente.

De forma resumida y sin ánimo de exhaustividad, se relacionan los siguientes los cuerpos normativos más relevantes en materia de urbanismo.

Tabla 1: Legislación estatal aplicable al Urbanismo por áreas

MARCO DE ACTUACIÓN	LEGISLACIÓN ESTATAL APLICABLE A URBANISMO
General	Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRU).
	Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio (aplicación supletoria).
Edificación	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
	Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo
Actividades clasificadas	Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre
Medio ambiente	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
Puertos	Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.
Navegación aérea	Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea
	Real Decreto 2.591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
Telecomunicaciones	Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones
Discapacidad e inclusión social	Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre
	Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaron las Condiciones Básicas de Accesibilidad y No Discriminación de las Personas con Discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados
Igualdad	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Tabla 2: Legislación autonómica aplicable al urbanismo por áreas

MARCO AUTONÓMICO DE ACTUACIÓN	MARCO GENERAL DE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA URBANISMO
Accesibilidad	Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación de la Comunidad Autónoma de Canarias
Actividades clasificadas	Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.
Carreteras	Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias
Costas	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral
General	(artículos 156 a 158 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias
Igualdad	Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres
La Palma	Decreto - Ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.
Medio ambiente	la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias -LSENPC-
	Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética de Canarias
Patrimonio cultural	Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias
Puertos	Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias
Telecomunicaciones	Ley 11/2009, de 15 de diciembre, reguladora de la Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones de Canarias
Turismo	Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (DOT), aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril.
	Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias
	Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias

Tabla 3: Desarrollo autonómico de legislación urbanística

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	DESARROLLO REGLAMENTARIO AUTÓNOMICO POR ÁREAS
General	Reglamento de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 181/2018, de 26 de diciembre (RPC).
	Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, aprobado por Decreto 182/2018, de 26 de diciembre (RIPLUC).
	Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2018, de 26 de diciembre (RGEPC).
	Decreto 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.
	Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.
	Decreto 26/2019, de 25 de marzo, por el que se crea la Oficina de Consulta Jurídica sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.
	Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje, aprobado por Decreto 35/2019, de 1 de abril (se prevé su derogación en el Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética de Canarias).
Actividades clasificadas	Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto
	Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquéllas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa.
Puertos	Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias, aprobado por Decreto 52/2005, de 12 de abril.
Costas	Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.
Carreteras	Reglamento de Carreteras de Canarias, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo

Accesibilidad	Reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación, aprobado por Decreto 227/1997, de 18 de septiembre.
	Orden TMA /851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados.
Agricultura	Decreto 58/1994, de 22 de abril, por el que se establece la unidad mínima de cultivo.
	Orden de la Consejería de Agricultura y Alimentación de 14 de junio de 1994, por la que se desarrolla el Decreto 58/1994, de 22 de abril, por el que se establece la unidad mínima de cultivo (B.O.C. núm. 78, de 27 de junio de 1994).
Turismo	Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo.
	Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento, aprobado por Decreto 142/2010, de 4 de octubre.
	Decreto 10/2001 de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos.
	Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre Ordenación de Apartamentos Turísticos.

Existe además una gran profusión de normativa urbanística de carácter local, pero que depende de cada entidad por lo que no ha podido reflejarse en los cuadros precedentes pero que condiciona de forma intensa el resultado de la gestión del urbanismo.

Esta profusión legislativa, y no solamente del ámbito del urbanismo, hace que sea particularmente complejo, por una parte, conocer la totalidad de la legislación vigente y por otra, aplicarla de forma correcta, ágil y sencilla.

3.- Identificación de los riesgos de gestión en general y de corrupción en particular en el área de urbanismo.

El objeto de este apartado es destacar, sin ánimo de exhaustividad, aquellos aspectos que se consideran con una mayor probabilidad de incumplimientos, faltas de fiabilidad de la información o falta de eficacia o incluso prácticas corruptas que se derivan tanto de su configuración legislativa como de la gestión que se está llevando a cabo con ella.

Es importante destacar que este informe no prejuzga que efectivamente se estén produciendo incumplimientos, pero sí reúne, agrupados por ordenación, gestión y ejecución, o disciplina urbanística los factores de riesgo que pueden concurrir en cada uno de estos apartados y se refieren al conjunto de las Administraciones Públicas con competencias en materia de urbanismo.

En general la presencia de estos factores debe ser apreciada por los propios gestores en base al conocimiento de la organización o de diferentes fuentes de información, como:

- Informes internos o externos, informes de auditoría, resoluciones judiciales o denuncias.
- Información procedente de la experiencia de los empleados de la entidad, a través de entrevistas o cuestionarios.
- Información sobre experiencias en entidades similares obtenida a través de informes públicos o páginas web.

Un factor de riesgo -al igual que el riesgo mismo- puede afectar a varios objetivos de la organización y también a varias áreas de actividad o de gestión.

Dado que estos riesgos deben ser específicos para cada una de las administraciones que pueden actuar en el ámbito del urbanismo, nos limitaremos simplemente en este apartado a especificar cuáles son los riesgos comunes.

Una práctica administrativa adecuada sobre una determinada materia requiere un ejercicio de autoevaluación de la gestión pública de dicha materia, tanto en los procedimientos incoados de oficio como en los iniciados a solicitud del interesado, así como de la planificación o falta de planificación de aquellas actuaciones que, por su número o entidad, no pueden asumirse ni tramitarse de manera espontánea.

Partiendo de estas premisas genéricas, pueden señalarse las siguientes actuaciones administrativas que han de ser objeto de una autoevaluación de la que puedan extraerse conclusiones sobre si existe o no esa buena práctica administrativa. Esta relación de cuestiones dará lugar a la correspondiente propuesta de solución en el siguiente apartado.

Para una mayor claridad, se agrupan los riesgos detectados según afecten a las dos grandes áreas del urbanismo: la ordenación y la gestión y ejecución de la ordenación.

1) Ordenación general de los recursos naturales, del territorio y urbanística.

Se agrupan en este apartado tanto las carencias que se han detectado en materia de regulación de la ordenación como las prácticas de gestión que están lastrando su correcta aplicación.

Son las siguientes:

a) La formulación de los instrumentos de ordenación no responde a los plazos legalmente previstos. Es preciso analizar los tiempos muertos que se producen entre ellos.

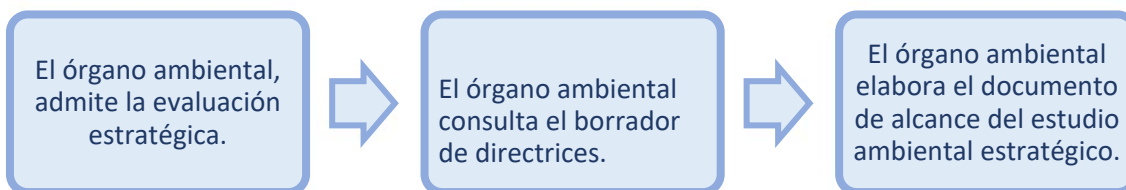
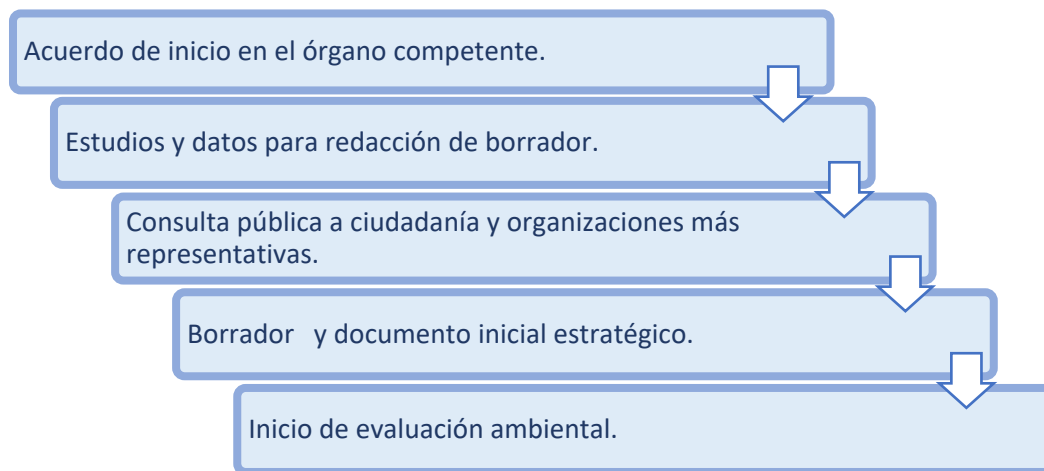
La formulación de los instrumentos de ordenación está dotada de un procedimiento administrativo muy complejo. En general, puede avanzarse que se trata de instrumentos administrativos en los que participan, en función de sus competencias, distintas Administraciones Públicas y que están sujetos de una forma muy intensa a procedimientos de participación pública e intensamente imbuidos de la finalidad de persecución del interés general y, por tanto, muy garantistas.

En efecto, con carácter general adquiere en estos instrumentos crucial importancia la Declaración medioambiental. Los órganos encargados de emitirla son los que pueden, de alguna manera, precluir el resultado de todo el procedimiento administrativo cuando el resultado de su evaluación no es positivo. Por otra parte, la exigencia de informes preceptivos y la posterior adecuación de los proyectos enviados, aun cuando se hayan previsto para mejorar el proyecto, ralentizan su puesta en funcionamiento.

Ambas características han confluído para dotar al ámbito de urbanismo de una regulación pormenorizada de plazos cuyo cómputo inicialmente previsto puede multiplicar el recogido en las normas para su tramitación.

En el anexo I se especifican cuáles son los esquemas procedimentales para cada uno de los sistemas de ordenación general de recursos naturales y del territorio que existen actualmente en Canarias.

Como norma general, pueden darse Las siguientes pautas de procedimiento.:



Este tipo de procedimientos administrativos conllevan, por una parte, una seguridad jurídica y de participación de todos los entes con competencia o incluso de los particulares, pero, por otra, pueden llegar a suponer una divergencia de tiempo real entre la planificación que se realiza y la efectiva aprobación del concreto instrumento de ordenación que se gestiona.

De la combinación del procedimiento de evaluación ambiental establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), y del procedimiento sustantivo de aprobación de los distintos instrumentos de ordenación que prevé la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante LSENPC), pueden extraerse los

siguientes esquemas procedimentales a aplicar en la tramitación de los siguientes instrumentos de ordenación:

INSTRUMENTO URBANÍSTICO.	REGLAMENTO DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO DE CANARIAS, APROBADO POR DECRETO 183/2018, DE 26 DE DICIEMBRE	ENTIDAD RESPONSABLE	PLAZO LEGAL DE EJECUCIÓN.
Directrices de Ordenación.	Ordenación de los recursos naturales y del territorio de la comunidad autónoma, articulando las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible y el equilibrio ambiental, territorial y paisajístico de Canarias.	Comunidad Autónoma de C Canarias.	19 meses más 100 días hábiles.
Planes Insulares de Ordenación	Ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible.	Cabildos Insulares	19 meses más 100 días hábiles.
Planes Territoriales (Parciales y Especiales) de Ordenación	Ordenación integrada de partes singulares y concretas del territorio que, en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos, tienen trascendencia insular o supramunicipal. Tendrán por objeto exclusivo: a) Concretar y definir las infraestructuras y los equipamientos estructurantes de interés supramunicipal, cuando no sean objeto de ordenación por el plan insular de ordenación o por determinaciones de la legislación sectorial cuando	Cabildos Insulares	14 meses más 70 días hábiles

	<p>esté así establecido por la misma.</p> <p>b) Definir y ordenar los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público y recreativos vinculados a los recursos naturales y espacios protegidos.</p>		
Proyectos de Interés Insular y Autonómico	<p>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.</p>	<p>Cabildos Insulares y Comunidad Autónoma</p>	<p>12 meses más 165 días hábiles.</p>
Planes Generales de Planes Especiales de Desarrollo	<p>Definen el modelo territorial y urbanístico del municipio en el marco, en su caso, de las directrices de ordenación y del planeamiento insular.</p>	<p>Ayuntamientos</p>	<p>9 meses más 220 días hábiles</p>
Estudios de Detalle.	<p>Completar o adaptar las determinaciones de la ordenación pormenorizada del suelo urbano y urbanizable, para manzanas o unidades urbanas equivalentes, en lo relativo a las alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, así como accesibilidad y eficiencia energética.</p>	<p>Ayuntamientos</p>	<p>1 mes más 70 días hábiles.</p>

Ordenanzas provisionales insulares y municipales.	Atender a una extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social, de carácter sobrevenido, que requiera de una modificación de la ordenación territorial o urbanística y a la que no se pueda responder en plazo por el procedimiento ordinario de modificación menor del planeamiento.	Ayuntamientos y Cabildos Insulares	45 días hábiles
Ordenanzas Municipales de Urbanización y Edificación.	Regular todos los aspectos relativos a la proyección, ejecución material, recepción y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización. Incluirán igualmente los criterios morfológicos y estéticos que deban respetarse en los proyectos. Estas ordenanzas deberán ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos y, en su caso, a las normas técnicas del planeamiento urbanístico.	Ayuntamientos	45 días hábiles.
Programas de Actuación sobre el Medio Urbano.	Delimitar y ordenar las actuaciones sobre el medio urbano, así como modificar las previstas en otros instrumentos de planeamiento urbanístico.	Ayuntamientos	7 meses más 190 días hábiles

Los plazos reflejados en la última columna del cuadro precedente resultan de la suma de los distintos trámites parciales establecidos en la norma aplicable. Éste es, por tanto, un plazo teórico que resulta de la suma de los distintos trámites parciales establecidos en la normativa aplicable, y es un plazo ficticio, pues no tiene en cuenta que entre un trámite y otro es necesario formular los documentos que han de ser objeto de aprobación y sometimiento a los trámites de participación pública, consulta interadministrativa e información pública, formulación que,

según la práctica administrativa, se realiza en plazos más amplios que los previstos para los trámites establecidos legalmente.

El problema que subyace en las tramitaciones precedentes es que existe una gran discordancia entre los plazos legales para la tramitación de distintos instrumentos de ordenación con la realidad de su gestión. Esta circunstancia se da no solamente en aquellos instrumentos de planificación más generales, sino incluso en los que están, como los municipales, más cerca de la realidad.

En efecto, en el Anexo II se realiza un estudio específico de distintos instrumentos de ordenación territorial con los plazos reales de tramitación que median entre la aprobación inicial que inicia el procedimiento y la aprobación definitiva que lo finaliza. Resumidamente arroja los siguientes resultados.

INSTRUMENTO	DURACIÓN LEGAL	DURACIÓN REAL
Plan Insular de Ordenación de Tenerife	1 año 11 meses	9 años
Plan Insular de Ordenación de El Hierro	1 año 11 meses	8 años
Plan Insular de Ordenación	1 año 11 meses	13 años
Plan Territorial Parcial de ordenación turística de Tenerife	1 año 5 meses	2 años
Plan Territorial Parcial de ordenación turística de Gran Canaria.	1 año 5 meses	7 años
Plan Territorial Parcial de ordenación turística de la actividad ganadera de Tenerife	1 año 5 meses	3 años
Plan General de Ordenación de Guía de Isora	1 año 7 meses	5 años
Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario	1 año 7 meses	15 años
Plan General de Ordenación de Valverde	1 año 7 meses	5 años
Plan especial de ordenación del casco histórico de San Cristóbal de La Laguna	1 año y 7 meses	3 años
Plan especial de ordenación de la Vega de La Laguna	1 año y 7 meses	2 años

De la comparación de los plazos establecidos legalmente para la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación y los ejemplos reales expuestos¹, se extrae la conclusión de que **los plazos legales no permiten a los ciudadanos tener una idea precisa del tiempo de tramitación de un instrumento de ordenación, es decir, de una previsibilidad de ese tiempo de tramitación.**

b) El carácter de los informes de las Administraciones: Participación neutra y propositiva de las Administraciones informantes.

Como ya se había avanzado en el punto anterior, la existencia de una participación intensa y reglada de las Administraciones Públicas en el procedimiento de ordenación urbanística va a conllevar no sólo la existencia de una mayor dilación en la tramitación, sino que en ocasiones puede suponer un freno o una imposibilidad de adopción de las concretas medidas que se pretenden.

En la tramitación de los instrumentos de ordenación, las distintas Administraciones que emiten informe sobre el contenido de los mismos, lo hacen desde el punto de vista de sus competencias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 80.4 LPAC (*“Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, (...)”*), pero ciñéndose a la ordenación que es objeto del respectivo informe, también en cumplimiento del artículo 79.2 LPAC (*“En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita”*).

Dicha prudencia puede ser fruto del principio de mínimo contenido necesario establecido en el artículo 81.2 LSENPC:

“Todo instrumento de planeamiento responderá a los principios de mínimo contenido necesario y de máxima simplicidad, en cumplimiento de las determinaciones establecidas para los mismos por esta ley. Serán nulas de pleno derecho cualquier determinación del planeamiento que exceda de este mandato”.

El ejercicio de la función de informe que emiten los distintos órganos y administraciones en el ámbito del urbanismo puede suponer de hecho una parálisis o al menos un diferimiento de la actuación que se pretende cuando la vía elegida no ha sido la adecuada ya que si se limita a verificar sólo lo que se ha sometido a informe, sin ofrecer alternativas o dar información sobre las actuaciones ya previstas, sólo ralentiza la consecución de los objetivos generales y constituye un riesgo para los mismos.

¹Que en la fecha de su tramitación estaban sujetos a la antigua normativa urbanística, constituida por el TRLOTIC, y al procedimiento de evaluación ambiental de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que incluían menos trámites y plazos más breves que los exigidos por las normativas ambiental y urbanística actuales.

c) Falta de uniformidad en el establecimiento y la aplicación de determinaciones técnicas de ordenación (sobre los parámetros urbanísticos básicos) en parcelas colindantes de dos Municipios:

La vecindad de competencias urbanísticas entre las administraciones municipales sobre un territorio puede ocasionar que la ordenación decidida por los Ayuntamientos en su ejercicio ofrezca distintas soluciones y que estas sean particularmente visibles cuando se trata de territorios colindantes.

El artículo 137.1, A), a) LSENPC establece que

“La ordenación urbanística pormenorizada vendrá determinada por las determinaciones siguientes:

A. Con carácter general:

a) La regulación de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, con el establecimiento de las correspondientes condiciones urbanísticas”.

Dicha regulación de usos pormenorizados y tipologías edificatorias y de sus correspondientes condiciones urbanísticas (por ejemplo, tipología edificatoria de edificación cerrada con cinco plantas de altura en un Municipio, frente a la tipología edificatoria de edificación abierta con siete plantas de altura en el Municipio colindante), que es plenamente conforme con el principio de autonomía local, conlleva, no obstante, marcadas diferencias entre parcelas colindantes sólo por el hecho de que el límite municipal da lugar a la aplicación de parámetros muy distintos en unas y otras, o bien en parcelas que están divididas administrativamente por el límite entre un municipio y otro, resultando de aplicación distintas normativas urbanísticas y, por tanto, distintos parámetros edificatorios.

Este problema ya ha sido detectado por el legislador de la LSENPC, que en determinados aspectos trata de homogenizar esos parámetros a través de instrumentos o normas que prevalezcan sobre los demás. Así como ejemplos:

-Respecto a las condiciones urbanísticas de los usos ordinarios, ordinarios específicos y complementarios en suelo rústico y de sus construcciones e instalaciones, se remite la posibilidad de su fijación a reglamento ejecutivo en desarrollo de la LSENPC, según dispone el artículo 63.2 LSENPC:

“Mediante reglamento, el Gobierno podrá fijar las condiciones urbanísticas de los diferentes usos y actividades en suelo rústico, así como de sus construcciones e instalaciones, y se definirán los requisitos sustantivos y documentales que deberán cumplir, en cada caso, los proyectos técnicos y los estudios que sean exigibles para su viabilidad”.

-El artículo 141.1, e) LSENPC respecto a los terrenos que no deban ser objeto de aprovechamientos urbanos, a través de las normas técnicas de planeamiento urbanístico:

“El Gobierno de Canarias, a propuesta del titular de la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística aprobará, mediante decreto, normas técnicas del planeamiento urbanístico, con el fin de establecer:

(...)

e) *Criterios para la apreciación de la inadecuación objetiva de los terrenos para servir de soporte a aprovechamientos urbanos, por razones económicas, geotécnicas o morfológicas*".

Por tanto, se manifiesta un riesgo externo de gestión derivado de la inexistencia de una legislación que aborde con carácter general la necesidad de establecer una ordenación homogénea entre municipios colindantes, que cierre la actual laguna legislativa.

d) Ausencia de una normativa urbanística de desarrollo respecto a las situaciones legales de consolidación y de afectación por actuación pública:

El artículo 159 LSENPC distingue las situaciones jurídicas legales de consolidación y de afectación por actuación pública en los siguientes términos:

"Las instalaciones, construcciones y edificaciones, existentes al tiempo de la entrada en vigor de un nuevo instrumento de ordenación, erigidas de conformidad con la ordenación vigente en el momento de su ejecución o posteriormente legalizadas, que resultasen disconformes con la nueva regulación sobrevenida, quedarán en alguna de las siguientes situaciones legales:

a) *Situación legal de consolidación. Se aplicará esta situación a todas las instalaciones, construcciones y edificaciones que resulten disconformes, aunque no incompatibles con las nuevas determinaciones de aplicación, entre los que se considerarán la alteración de los parámetros urbanísticos básicos de uso o edificabilidad.*

b) *Situación legal de afectación por actuación pública. Se aplicará a aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones, que resultaren disconformes e incompatibles con las nuevas determinaciones de planeamiento por disponer estas la obtención del suelo en que se ubican para la implantación de viales, espacios libres u otros sistemas generales o dotaciones, así como equipamientos públicos*".

El artículo 160.1 LSENPC, al establecer el régimen jurídico de la situación legal de consolidación, dispone en su letra c):

"En la situación legal de consolidación se aplicará el siguiente régimen jurídico:

(...)

c) *En todo caso, el planeamiento podrá concretar qué tipo de obras y usos podrá admitirse en función de los parámetros de ordenación pormenorizada que motivan la disconformidad*".

Y de otra parte, el artículo 160.2 LSENPC, al establecer el régimen jurídico de la situación legal de afectación por actuación pública, señala en su letra e):

"En la situación legal de afectación por actuación pública se aplicará el régimen previsto en el apartado anterior del presente artículo, salvo que la expropiación esté programada para un plazo inferior a cinco años desde la aprobación del plan, en cuyo caso se aplicará con las siguientes matizaciones:

(...)

e) En este caso, también el planeamiento podrá concretar qué tipo de obras podrán admitirse en función de las determinaciones de ordenación aplicables”.

Dicha concreción supone una facultad muy limitada en cuanto se parte del régimen legal establecido y sólo permite, dentro de las obras y usos determinados legalmente, que los mismos sean admisibles en función de los parámetros urbanísticos que motivan la disconformidad, pues tal disconformidad no debe tener un mismo régimen jurídico si estamos ante un incumplimiento de los nuevos retranqueos que si la disconformidad deriva del número de plantas de altura.

Y, sobre todo, debe establecerse el límite a partir del cual la afectación por una actuación pública determina la aplicación de dicho régimen y por debajo del cual debe aplicarse la situación legal de consolidación, pues no pueden entenderse en igual situación legal una edificación residencial afectada en un 100 % de su ocupación por la delimitación de una plaza pública, que la misma edificación que resulta afectada en un 10 % de su ocupación por la ampliación de una vía urbana. Y ello en aplicación del principio de proporcionalidad en el ejercicio de las potestades públicas previstas en la LSENPC, como establece el apartado 3 de su artículo 10:

“El ejercicio de las potestades públicas se realizará de acuerdo con los principios de proporcionalidad, confianza legítima, utilización de la medida menos gravosa para las personas afectadas, eficiencia administrativa y economía procedimental”.

Por lo expuesto, se aprecia la falta de concreción por el planeamiento de los tipos de obras y usos que pueden autorizarse en las edificaciones, construcciones e instalaciones en situación legal de consolidación o de afectación por actuación pública, en función de los parámetros urbanísticos que motivan la disconformidad, así como el límite (porcentaje afectado) a partir del cual la afectación por una actuación pública determina la aplicación de dicho régimen jurídico y por debajo del cual debe aplicarse el de la situación legal de consolidación.

e) Falta de especialización técnica y jurídica en la tramitación de los instrumentos de ordenación:

La ausencia de una dotación adecuada de recursos humanos en los Ayuntamientos de pequeña y mediana entidad es un hecho que no hace falta constatar a través de encuestas o estadísticas. Las Oficinas Técnicas Municipales de los Ayuntamientos tienen entre sus funciones la planificación, gestión, intervención administrativa y protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística, y la diversidad de dichas actividades no favorece la especialización, además de que los plazos máximos de resolución establecidos en los procedimientos de gestión, intervención administrativa y protección de la legalidad conllevan la necesidad de que los mismos sean atendidos con carácter prioritario a la planificación.

La falta de especialización y su escasez unida a la diversidad de las funciones que le atribuye la legislación ha provocado que el personal se haya dedicado en su mayoría a gestionar los procedimientos ya reglados, sin que haya sido posible acometer un proceso de reflexión global que indique no sólo las metas en materia de planificación, sino que controle y vigile que las normas vigentes se cumplen en todo el ámbito territorial municipal, siendo estas dos últimas las áreas más castigadas en la aplicación práctica del derecho urbanístico.

f) Falta de previsión de un límite entre dotación y reforma o renovación urbana.

La legislación básica estatal contempla dos tipos de actuaciones urbanísticas cuando se trata de reformar o renovar la urbanización y cuando se trata de actuaciones de dotación. En efecto, el artículo 7 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre dispone:

“A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”.

Este precepto ha de conectarse con la definición de “actuación sobre el medio urbano” contenida en el artículo 2.1 TRLSRU:

“A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada, los conceptos incluidos en este artículo serán interpretados y aplicados con el significado y el alcance siguientes:

1. Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7”.

A nivel de legislación urbanística autonómica, las actuaciones sobre el medio urbano se enumeran en el artículo 302 LSENPC:

“Las actuaciones sobre el medio urbano podrán consistir en: a) rehabilitación edificatoria; b) reforma o renovación urbana; y c) actuaciones de dotación”.

Esta previsión se desarrolla en el artículo 5.1, b) RGEPC:

“De conformidad con lo establecido en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la actividad de ejecución para la materialización de las determinaciones contenidas en la ordenación pormenorizada establecida en los instrumentos de planeamiento, se llevará cabo a través de los siguientes tipos de actuaciones:

(...)

b) Actuaciones sobre el medio urbano: las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. Se podrán clasificar en rehabilitación edificatoria, reforma o renovación urbana y actuaciones de dotación”.

Y en el artículo 119.2 del citado RGEPC:

“Las actuaciones sobre el medio urbano podrán consistir en:

a) Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en un ámbito de suelo urbanizado, en los términos previstos para las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización.

b) Actuaciones de dotación, entendiéndose por tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este. Estas actuaciones pueden ser:

1) De iniciativa pública cuando fueran promovidas por las Administraciones Públicas o sus entes instrumentales. Estas actuaciones tendrán por objeto cubrir un déficit dotacional en el ámbito delimitado por la actuación.

2) De iniciativa privada cuando fueran promovidas por los propietarios en los términos definidos en la legislación estatal. Estas actuaciones tendrán por objeto compensar a la Administración por un aumento de la edificabilidad, densidad o nuevos usos más lucrativos que se implanten en el ámbito delimitado para la misma.

c) Actuaciones de rehabilitación edificatoria, considerando como tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en edificios existentes, sus instalaciones o espacios comunes, en los términos previstos en la legislación de ordenación de la Edificación, incluso cuando las mismas requieran obras complementarias de urbanización”.

Así, debemos distinguir las actuaciones de renovación urbana (artículo 7.1, a), 2) TRLSRU), que pretenden “hacer ciudad”, crear una ciudad diferente, de las actuaciones de dotación (artículo 7.1, b) TRLSRU), cuyo objeto es cualificar la ciudad, y las de “mejorar la ciudad”, a través de “operaciones de cirugía urbanística” para la implantación de dotaciones públicas.

En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1.492/2017, de 3 de octubre de 2017 (recurso nº 3.147/2016) -F.D. 4º-, citando la Sentencia del mismo órgano núm. 1.345/2017, de 20 de julio de 2017 (recurso nº 2.168/2016):

“(…)

*Los antiguos ---y autonómicos--- conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad ---quizá sin romperla como ciudad compacta---, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación ---y sus correspondientes consecuencias-- no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" --y cuenta con un plus cualitativo--, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia.
(…)”.*

Pero, conforme al artículo 7.1 TRLSRU, no se ha aclarado en la legislación dónde está el límite entre una actuación de renovación urbana de carácter integrado de un ámbito de suelo urbanizado –artículo 7.1, a), 2) TRLSRU- y una actuación de dotación –artículo 7.1, b) TRLSRU-, dado que en ambos supuestos el presupuesto de hecho consiste en el incremento de la edificabilidad o en la asignación de un nuevo uso, siendo el elemento diferenciador el que la alteración sea o no “integral”.

Esta laguna normativa supone un riesgo de corrupción al no estar definida la delimitación entre una actuación de renovación urbana y una actuación de dotación, siendo diferentes las cesiones obligatorias y gratuitas que los promotores han de realizar en favor de la Administración actuante en cada una de ellas. Así:

-En las actuaciones de renovación o reforma, procederá la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente con destino al patrimonio público del suelo (artículos 47.3 y 50.1, c) LSENPC).

-En las actuaciones de dotación procederá la cesión del 5 % sobre el incremento adicional de aprovechamiento urbanístico lucrativo que resulte de la actuación para cualquier actuación de rehabilitación urbana que, implicando nuevos usos o destinos más valiosos, no implique incremento de edificabilidad; y del 15 % en aquellas actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad (artículo 54.2, b) LSENPC).

Nos encontramos con la ausencia de desarrollo del precepto estatal por nuestra legislación urbanística en este concreto punto, es decir, la fijación del límite entre la actuación de dotación y la actuación de renovación urbana, al contrario de lo que sucede en otras legislaciones autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo.

Así, en las Islas Baleares, el artículo 5.2 de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible, señala:

“Son actuaciones de renovación o de reforma integral de la urbanización aquéllas que implican la reordenación general de un ámbito de suelo urbano con modificación sustancial de la ordenación preexistente que cambie el uso predominante e incremente en más de un 50% la edificabilidad media ponderada fijada en este ámbito por el planeamiento anterior”.

Los elementos que determinan una actuación de renovación o reforma integral en este caso son:

- El cambio de uso predominante (por ejemplo, de residencial a turístico).
- El incremento de la edificabilidad media ponderada o aprovechamiento (en más de un 50 %).

Y el artículo 26.1, b) y c) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (modificado por el apartado seis del artículo único del Decreto 6/2016, 3 marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo), dispone:

*“Dentro del suelo urbano, deben incluirse en la categoría de suelo urbano no consolidado:
(...)*

b) Los terrenos donde se prevea una ordenación urbanística sustancialmente diferente de la que estuviera vigente con anterioridad, cuando la misma no pueda materializarse mediante actuaciones de gestión urbanística aislada.

c) Los terrenos donde se prevea un aumento del número de viviendas o de la superficie o volumen edificables con destino privado, superior al 30 % respecto de la ordenación anteriormente vigente”.

En este caso, los elementos determinantes de una actuación de renovación o reforma integral son:

- Una ordenación sustancialmente diferente a la anterior. O
- Un incremento del número de viviendas o de la superficie o volumen edificables superior al 30 % respecto a los previstos en el planeamiento anterior.

Con carácter general, se infiere que es preciso acometer qué actuaciones son posibles en cada una de las dos situaciones y hacerlo definiendo con parámetros urbanísticos (como el uso característico, incremento o reducción de edificabilidad o densidad, ...) las actuaciones que son posibles en cada ámbito. Así, en una actuación de renovación o reforma, procederá la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente con destino al patrimonio público del suelo (artículos 47.3 y 50.1, c) LSENPC), mientras que una actuación de dotación,

corresponde la cesión del 5 % sobre el incremento adicional de aprovechamiento que resulte de la actuación para cualquier actuación de rehabilitación urbana que, implicando nuevos usos o destinos más valiosos, no implique incremento de edificabilidad; y del 15 % en aquellas actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad (artículo 54.2, b) LSENPC).

g) Exigencia de documentación técnica y jurídica para formular consultas sobre la viabilidad de un instrumento de ordenación

El derecho a la formulación de consultas por parte del ciudadano es un bien jurídico protegible en todos los ámbitos de la Administración.

El artículo 53.1, f) LPAC establece:

“Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos:

(...)

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar”.

Dicho derecho a ser asesorado por la Administración competente se concreta en la LSENPC en diversos preceptos en función de la clase y categoría de suelo o el instrumento (de ordenación o de ejecución) de que se trate. Así:

-Con carácter general, el artículo 7 establece el “derecho de información urbanística” en los siguientes términos:

“1. La ciudadanía tendrá derecho a ser informada por el municipio, por escrito y de forma fehaciente, sobre el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas de un terreno o edificio determinado.

2. Asimismo, las personas titulares del derecho de iniciativa para la actividad urbanizadora, respecto a una parcela, solar o ámbito de planeamiento determinado, tendrán derecho a consultar a las administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, vigente y en tramitación, y de las obras a realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

3. A tales efectos, la Administración emitirá la correspondiente cédula urbanística, en los términos y plazos previstos en la presente ley, que tendrá carácter informativo respecto de las condiciones urbanísticas en el momento de su emisión y no vinculará a la Administración en el ejercicio de sus potestades públicas, en especial, de la potestad de planeamiento”.

-Como derecho de la persona propietaria de suelo urbanizable no ordenado, el artículo 41, c) dispone:

“La persona propietaria de suelo urbanizable no ordenado tiene los siguientes derechos:

(...)

c) El derecho de consulta sobre los criterios y previsiones de los instrumentos de ordenación urbanística que resultaren aplicables; sobre las obras que, en su caso, hubieran de acometer a su costa para la conexión de la actuación que pretendan ejecutar con los sistemas generales, o, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de los existentes que fueran precisas; sobre la adecuación al planeamiento territorial vigente y en particular al insular; y sobre la adecuación a la legislación sectorial vigente. La consulta se deberá responder en el plazo de tres meses. La consulta emitida tendrá una eficacia de un año, pudiendo dar derecho a indemnización en caso de alteración de criterios en ese tiempo de acuerdo con la legislación estatal de suelo cuando se ocasionen daños o perjuicios”.

-Como derecho de la persona promotora no propietaria de suelo urbanizable no ordenado, el artículo 45.1 señala:

“En los términos previstos en esta ley, la persona promotora de suelo urbanizable no ordenado sin tener la condición de propietaria ostenta los derechos de consulta y de promover y elaborar el instrumento que permita la ordenación pormenorizada, que corresponden al propietario de esa clase y categoría de suelo”.

-Como derecho de la persona propietaria de suelo urbano no consolidado, el artículo 49, a) dispone:

“Las personas propietarias de suelo urbano no consolidado, en el marco de la legislación estatal de suelo, tendrán los siguientes derechos:

a) Derecho de consulta sobre la ordenación aplicable, derecho a elaborar y presentar el instrumento de ordenación pormenorizada cuando la Administración no se haya reservado esa tarea”.

-El artículo 328 regula la cédula urbanística, estableciendo en su apartado 1:

“Los ayuntamientos habrán de expedir, a petición de los interesados, cédula urbanística que expresará la clasificación y condiciones urbanísticas de una determinada parcela o emplazamiento. El plazo para su expedición será de quince días, cuando el solicitante indique la referencia catastral, y de un mes en los demás casos. La vigencia de la cédula urbanística será de un año salvo que con anterioridad a su vencimiento se produjera un cambio normativo o de ordenación que alterará los términos consignados en la misma, en cuyo caso su vigencia cesará con la entrada en vigor de la nueva ordenación”.

-Y en cuanto a los proyectos de interés insular o autonómico, el artículo 47.2 RPC señala:

“Con carácter previo a presentar la solicitud a que se refiere el apartado siguiente, el promotor podrá recabar de la Administración competente un informe previo de viabilidad de la propuesta o proyecto que pretenda plantear, aportando, a este efecto una memoria explicativa de su objeto. El informe se emitirá en un mes, transcurrido el cual se entenderá favorable. En todo

caso, este informe no prejuzga ni condiciona la decisión final que adopte la Administración correspondiente cuando conozca la iniciativa en detalle”.

En todos estos casos previstos en la LSENPC, a pesar de estar referidos a supuestos concretos (por razón de la clase y categoría de suelo, por razón del instrumento sobre el que se consulta, ...), no dejan de ser concreción del derecho de los interesados a obtener información de la Administración sobre las actuaciones o proyectos que pretenden realizar en el ámbito territorial y material de su competencia, por lo que los empleados públicos destinatarios de tales consultas han de tratarlas con respeto a los principios de flexibilidad de forma y simplicidad, claridad, proximidad y servicio efectivo a los ciudadanos (artículo 3.1, a) y b) LRJSP).

Además, el artículo 7.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece:

“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”.

De otro lado, el artículo 23 LSENPC, que regula el Registro de Planeamiento de Canarias, establece en sus apartados 3 y 4:

“3. A los efectos del apartado anterior, la Administración autonómica viene obligada a hacer pública y mantener actualizada una base de datos que contenga de forma unitaria todos los instrumentos de ordenación que se encuentren vigentes. A tal fin, las administraciones que aprueben definitivamente un instrumento de ordenación deberán remitir al departamento autonómico competente copia del documento aprobado, completo, diligenciado, sistematizado, en formato digital y archivo informático abierto, de acuerdo, en su caso, con las determinaciones técnicas que se establezcan, para su incorporación al Registro del planeamiento de Canarias. Dicha remisión deberá realizarse de forma simultánea a la de la normativa del instrumento de ordenación para su publicación en el correspondiente diario oficial.

4. El Registro del planeamiento de Canarias tiene por objeto garantizar la publicidad de los instrumentos de ordenación vigentes del sistema de planeamiento de Canarias y debe permitir la consulta pública de los mismos tanto de forma presencial como por medios telemáticos. Reglamentariamente se establecerán su régimen jurídico, adscripción y funcionamiento”.

Y cuando se solicita una cédula urbanística y el planeamiento objeto de la misma consta en formato digital y archivo informático abierto, la información debería realizarse íntegramente a través de medios electrónicos y sin intervención de ningún empleado público, según lo dispuesto en el artículo 41.1 LRJSP:

“Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un

procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”.

Se ha detectado la exigencia por los empleados públicos a los ciudadanos de más información en sus solicitudes que las relativas a la localización del ámbito o parcela que es objeto de dicha consulta o, en su caso, de la actuación o proyecto que pretende ejecutarse, debiendo ser los empleados públicos los que determinen la ordenación aplicable y la aplicación al proyecto o actuación expuesta de los requisitos aplicables según la LSENPC y la ordenación de aplicación.

Los incumplimientos de estas medidas o las actuaciones que entorpezcan el ejercicio de estos derechos no sólo conculcan la legislación vigente, sino que restringen el acceso a los datos por parte de los ciudadanos, que ostentan un derecho incondicionado a esta información, constituyendo ya por sí mismos una mala práctica y un riesgo de opacidad en la información urbanística carente de toda justificación.

h) Insuficiencia de motivación expresa del interés general concreto que justifica las actuaciones de ordenación territorial y urbanística.

El interés general es el motor de cualquier intervención administrativa. El ámbito del urbanismo en general supone una limitación de los derechos indiscriminados del ejercicio de la propiedad y la dotación de espacios territoriales que posibiliten la convivencia. Por ello y con mayor justificación, el ámbito del urbanismo ha de tener una base sólida en el interés general.

Este elemento central del urbanismo se recoge en el artículo 3.1 TRLSRU:

“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”.

Y respecto a la planificación urbanística en particular se menciona en el artículo 4.1 TRLSRU:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”.

Y, sin mencionarlo expresamente, en el artículo 5.2, a) y b) LSENPC:

Son principios que inspiran esta ley:

(...)

2. En relación con la ordenación territorial y urbanística:

a) *La promoción del uso racional de los recursos naturales y territoriales, armonizando las exigencias derivadas de su protección y conservación con el desarrollo económico, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y, en general, la mejora del nivel de vida de la ciudadanía, compensando de forma adecuada a quienes se comprometan a su costa con esos objetivos.*

b) *La correcta planificación y el uso racional y sostenible de los espacios urbanos para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y en el campo, combinando los usos de manera funcional y creando entornos seguros, saludables, energéticamente eficientes y accesibles universalmente. (...)*”.

También la doctrina² afirma que la planificación urbanística está orientada a la realización del interés general:

La de interés general es una idea nuclear del Derecho Administrativo. Así resulta de la propia CE, cuyo artículo 103.1 afirma que “La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales”. Este precepto, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, eleva el concepto de interés general –que en el ámbito jurídico-administrativo puede identificarse con el de interés público– a la categoría de principio general referente a todo el actuar administrativo.

La noción de interés general hace referencia al interés de todos, de la comunidad, del conjunto, al interés social. Se trata éste de un concepto de perfiles abstractos, de carácter multifuncional o polivalente y con una indudable dimensión política. Todos esos rasgos sitúan al interés general en la categoría de los conceptos jurídicos indeterminados. A este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA afirmó que el término “interés general” es un concepto jurídico indeterminado utilizado por la CE –art. 103 – con una inequívoca función delimitadora, ciertamente muy amplia, pero efectiva.

Por lo demás, el interés general o interés público se haya cada vez más conectado con la posición jurídica del ciudadano, sus derechos subjetivos. En este sentido se ha afirmado que “hoy el Derecho Administrativo es un Derecho que garantiza derechos e intereses legítimos de los

²MORENO LINDE, Manuel: “La función normalizadora del planeamiento urbanístico, en especial en el suelo urbano (Reflexiones al hilo de la anulación del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella)”, en Revista General de Derecho Administrativo núm. 44, Iustel, enero 2017.

ciudadanos porque el interés general está cada vez más vinculado a la promoción de los derechos de los ciudadanos, especialmente de los más indefensos.”

En fin, el sometimiento al interés general por parte de la Administración que impone el artículo 103.1 CE es controlable por los tribunales de justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.1, también de la CE. Este precepto afirma que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”, que son, evidentemente, intereses públicos o generales. Así pues, la CE se ha preocupado de que la Administración no pueda crearse una zona de inmunidad con la simple invocación formal de que está actuando al servicio de los intereses generales; los tribunales pueden controlar la efectividad de esa finalidad declarada. Y ese control se efectúa a través de la técnica de la desviación de poder, entendida como “el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”.

Expuestas estas notas básicas sobre el concepto de interés general, cabe ahora analizar su incidencia en el ámbito urbanístico y, particularmente, en el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico.

A este respecto, siendo el urbanismo una función pública, es evidente que su desarrollo debe orientarse a la satisfacción del interés general. La propia CE introduce esta exigencia al establecer en su artículo 47 que los poderes públicos regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.
(...)”.

Y la jurisprudencia ha declarado la nulidad de instrumentos de planeamiento por no estar justificada la presencia de un interés general en la nueva ordenación, sirviendo como exponente la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1.255/2016, de 1 de junio de 2016 (recurso de casación nº 1.174/2015) -F.D. 6º-:

“(…)”

La sentencia aquí impugnada, lejos de apartarse de nuestra jurisprudencia, la observa rigurosamente, pues no hay potestad alguna, ni urbanística ni de otra clase, que no deba subordinarse a la consecución del bien común y, por ende, de someterse a pautas de razonabilidad y evitación de la arbitrariedad. En las SSTS de 30 de septiembre de 2011 (recurso de casación nº 1294/2008) y 20 de noviembre de 2012 (recurso de casación nº 6943/2010), que citan otras anteriores se ha puesto de manifiesto:

“[...] Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación ---sirvan de muestra las SSTS de 24 de

marzo de 2009 (casación 10055/2004), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 26 de julio de 2006 (casación 2393/2003) ---.

(...) Siendo esto así, en tales modificaciones la exigencia de la motivación y justificación de la mejora para el interés general reviste una especial exigencia, como dijimos en la STS de 16 de diciembre de 2010 (Recurso de Casación 5716/2006) en la que señalamos que "si el legislador dispone tan singulares requerimientos para las modificaciones que afecten a la localización o extensión superficial de zonas verdes es precisamente porque considera que la modificación puntual así cualificada, por una parte, exige una especial justificación".

"...Muy recientemente en nuestra STS de 13 de junio de 2011, Recurso de casación 4045/2009, Fundamento de Derecho Decimo ---a propósito de la motivación del cambio de uso de una parte de zona verde publica a dotacional educativo para la construcción de una nueva Biblioteca Central en Sevilla---, y a la que siguieron otras SSTS respecto del mismo objeto, señalamos que "esta amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso. Y decimos que se reduce el "ius variandi" porque las zonas verdes siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introducía una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general...". (...)"

No obstante, ese interés general puede estar representado por cualquier beneficio para la colectividad, y, por tanto, relacionado con el fomento de la economía (en un sentido amplio: turismo, comercio, ...) o el ocio o la creación de empleo, siempre que sea asumido por la Administración actuante, como se afirma en la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede en Las Palmas) núm. 175/2018, de 29 de junio de 2018 (recurso nº 3/2016) -F.D. 3º, c)-:

"(...)

De tal exposición se extraen sin necesidad de otras consideraciones las siguientes conclusiones: (...)

c) La declaración de interés general del proyecto de parque de ocio, se contiene en el Acuerdo del Cabildo Insular de Gran Canaria de 26 de mayo de 2014, en el que se aprecia el interés económico, turístico y social de la implantación, en Gran Canaria, de un Parque Acuático Siam Park, como equipamiento turístico de máxima referencia, capaz de generar sinergias, actividades e inversiones complementarias. Un equipamiento de estas características tendrá una incidencia muy positiva en los sectores del turismo, comercio y ocio en toda Gran Canaria y, sobre todo, en San Bartolomé de Tirajana; y como consecuencia, en la generación de empleo y en el aumento de la competitividad del archipiélago según se afirma en dicho acuerdo. Dicho interés público resulta refrendado, además, por el Acuerdo del Gobierno de Canarias de 4 de septiembre de 2015, por el que se declara el interés estratégico de la inversión relativa al proyecto de Parque Acuático Siam Park (Boletín Oficial de Canarias nº 180, de 15 de septiembre de 2015)".

Dicha justificación del interés general concreto que concurre en toda actuación de ordenación territorial o urbanística debe motivarse en la Memoria del instrumento de ordenación, tal como se deriva de los artículos 91.1, a) LSENPC (Directrices de Ordenación), 101.1, a) LSENPC (planes insulares de ordenación), 111, a) LSENPC (planes y normas de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000), 121.1, a) LSENPC (planes territoriales de ordenación), 127.1, a)

(proyectos de interés insular o autonómico), 140.1, B), a) LSENPC (planes generales de ordenación), ...

Se aprecia en el inicio de la tramitación de los distintos instrumentos de ordenación (a través del examen de las memorias que se insertan en las sedes electrónicas de las entidades públicas) una ausencia de justificación concreta del interés general que motiva la formulación del instrumento (tanto de iniciativa pública como privada), limitándose a una invocación del término “interés general” y a una referencia genérica a la naturaleza de función pública que constituye la planificación territorial y urbanística.

En consecuencia, todo instrumento de planeamiento está orientado a la consecución del interés general, por lo que las Administraciones Públicas deben justificar en la correspondiente memoria la finalidad concreta que preside dicha ordenación. La falta de esa justificación constituye un factor de riesgo interno o institucional ya que deslegitima la actuación administrativa al dejarla sin justificación.

Ese interés general puede estar representado por cualquier beneficio para la colectividad, y, por tanto, relacionado con el fomento de la economía (en un sentido amplio: turismo, comercio, ...) o el ocio o la creación de empleo, siempre que sea asumido por la Administración actuante.

En resumen, los mayores riesgos detectados en el área de ordenación del territorio son los siguientes:

RIESGOS EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Desfase temporal en la tramitación de los instrumentos
Necesidad de participación neutra pero positiva de la Administración informante
Falta de uniformidad en criterios para terrenos colindantes de municipios distintos
Ausencia de una normativa urbanística de desarrollo de las situaciones de consolidación y afectación por actuación pública
Falta de especialización personal
No establecimiento de límites entre las actuaciones de dotación y las actuaciones de renovación o reforma urbana
Exigencia de documentación técnica y jurídica para formular consultas sobre la viabilidad de un instrumento de ordenación sin que dicha exigencia esté contemplada legalmente
Insuficiencia de motivación expresa del interés general concreto que justifica las actuaciones de ordenación territorial y urbanística

2) Gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:

La ejecución del planeamiento se define, según el Profesor Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, como *“el desarrollo de las determinaciones del Plan mediante la transformación jurídica (acomodación de la situación jurídico-civil previa de los derechos reales a las exigencias derivadas de las determinaciones del planeamiento), que se lleva a cabo con la aplicación de los sistemas de actuación, y la transformación de la realidad física (realización de las obras precisas, tanto públicas como privadas), a través del proyecto de urbanización y de los proyectos de edificación”*. Esa transformación jurídica es lo que la doctrina mayoritaria califica como gestión urbanística, cuyo objeto es atribuir a cada uno de los propietarios el aprovechamiento urbanístico que le corresponde, determinando dónde y cuándo podrá ejercitar las facultades inherentes al derecho de propiedad, así como a la Administración Pública actuante los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y aquéllos en los que se materializa el 10 % del aprovechamiento urbanístico, como forma de participar en la plusvalía asignada por el planeamiento.

En nuestra Comunidad Autónoma, la ejecución del planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística viene regulada en el Título V LSENPC, en concreto, en sus artículos 196 a 301, desarrollado por el Reglamento de Gestión y Ejecución de Planeamiento de Canarias, aprobado mediante Decreto 183/2018, de 26 de diciembre (RGEPC).

Los riesgos detectados en la gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son los siguientes:

a) Falta de iniciativa pública en la ejecución de los instrumentos de ordenación, derivándose la misma a la iniciativa privada a través del planeamiento

En primer lugar, es necesario distinguir entre sistemas de actuación pública y privada, de forma que en los primeros (así como en los sistemas generales) la ejecución del planeamiento incumbe a las Administraciones Públicas, mientras que en los segundos (y en las intervenciones aisladas en suelo urbano) incumbe a los particulares -sean o no propietarios del suelo-, legitimándose, cuando la actividad sea privada, el cambio de sistema o la ejecución por sustitución por el transcurso de los plazos máximos establecidos para la ejecución.

La ejecución operará sobre el ámbito delimitado como unidad de actuación, cuya delimitación podrá ser alterada mediante la modificación del planeamiento de ordenación urbanística que la haya establecido.

El planeamiento de ordenación urbanística o territorial deberá optar para cada ámbito, sector o unidad de actuación entre los sistemas de ejecución privada y pública (en este caso, especificando el concreto sistema elegido) para el desarrollo de la actividad de ejecución. El cambio de sistema requiere procedimiento dirigido a tal fin, iniciado de oficio o a instancia de parte, previa información pública por plazo mínimo de veinte días.

Los sistemas de ejecución son los siguientes:

EJECUCIÓN PRIVADA	EJECUCIÓN PÚBLICA
a) Concierto	a) Cooperación
b) Compensación	b) Expropiación
c) Ejecución empresarial	c) Ejecución forzosa

La complejidad de la gestión urbanística (transformación jurídica de los terrenos comprendidos en una unidad de actuación en parcelas de resultado) y la falta de recursos humanos municipales especializados en dichas actuaciones, como factor de riesgo individual, producen una inactividad pública que termina derivando en la asignación de dicha gestión a la iniciativa privada, a través de la ordenación pormenorizada, según dispone el artículo 137.1, B), e) LSENPC:

“La ordenación urbanística pormenorizada vendrá determinada por las determinaciones siguientes:

(...)

B. En el suelo urbano y en el urbanizable:

(...)

e) La determinación del carácter público o privado del sistema de ejecución de los diferentes ámbitos, sectores o unidades de actuación”.

La falta de iniciativa pública en la gestión urbanística puede constituir un riesgo de gestión en la medida en que su omisión no responda a decisiones de política pública sino a la imposibilidad de atender simultáneamente todos los ámbitos en los que la Administración está obligada a actuar, dejando por tanto al ámbito privado las iniciativas que no tienen por qué responder a un interés general.

b) Falta de recursos económicos suficientes para gestionar las expropiaciones urbanísticas del suelo previstas en los instrumentos de ordenación, limitándose a las que son objeto del ejercicio del derecho a ser expropiado:

Puede definirse la expropiación forzosa como “una institución de Derecho Público que consiste en una transferencia coactiva de la propiedad o de un derecho o interés patrimonial legítimo de un particular a una Administración Pública o a otro particular, por razones de utilidad pública o interés social, y que conlleva el pago de su valor económico o justiprecio”.

Se caracteriza por dos notas:

1) Es una “transferencia coactiva”, lo que la caracteriza como institución de Derecho Público no asimilable a la compraventa prevista en el Derecho Privado.

2) El expropiado tiene derecho a percibir una indemnización equivalente al valor económico de la cosa expropiada, lo que la diferencia de la “confiscación”.

Las expropiaciones pueden ser ordinarias o urbanísticas, siendo el presupuesto jurídico de estas últimas que la declaración de utilidad pública deriva de la previsión de un sistema general o dotación en un instrumento de ordenación.

Dichos conceptos se definen en el artículo 2.3, c) y d) LSENPC:

“c) Sistema general: categoría comprensiva de los usos y servicios públicos, a cargo de la Administración competente, así como de los servicios de interés económico general, básicos para la vida colectiva, junto con el suelo y las infraestructuras y construcciones y sus correspondientes instalaciones, que requiera su establecimiento. En función del ámbito territorial y poblacional al que sirvan, los sistemas generales pueden ser insulares, comarcales o supramunicipales y municipales.

d) Sistema local o dotación: categoría comprensiva de los usos y servicios públicos, a cargo de la Administración competente, así como de los servicios de interés económico general, en ambos casos con el suelo y las construcciones e instalaciones correspondientes, que sirvan a las necesidades de un sector de suelo urbanizable, de un ámbito de suelo urbano o de un asentamiento”.

En la determinación de las actuaciones urbanísticas expropiatorias a través del planeamiento, no se hace una programación adecuada de las mismas considerando los plazos máximos establecidos legalmente para llevarlas a cabo.

Así en el ámbito de la expropiación por demora en el deber de adquirir el suelo de sistemas generales los artículos 257 y 258 LSENPC regulan la inactividad administrativa:

Cumplido el plazo de cuatro años citado, el procedimiento de expropiación forzosa se entenderá incoado por ministerio de la ley si, efectuado requerimiento a tal fin por el propietario afectado o sus causahabientes, transcurren seis meses sin que se produzca la incoación del mismo.

Desde que se entienda legalmente incoado el procedimiento expropiatorio, el propietario interesado podrá formular hoja de aprecio, determinando su presentación la iniciación del expediente de determinación del justiprecio. Transcurridos dos meses sin notificación de resolución alguna, el expropiado podrá dirigirse a la Comisión de Valoraciones de Canarias a los efectos de la fijación definitiva del justiprecio.

La Comisión de Valoraciones de Canarias deberá resolver en el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin que hubiere recaído resolución expresa el interesado podrá entender desestimada su solicitud. Igualmente, desde la solicitud, el beneficiario de la expropiación quedará subrogado, en todo caso, en el pago de los tributos que graven la titularidad del suelo expropiado.

Respecto a la expropiación por demora en el deber de adquirir el suelo de sistemas locales: el artículo 323 LSENPC regula la inactividad administrativa en los siguientes términos:

Transcurridos cuatro años desde la publicación del planeamiento que legitime la expropiación, por precisar la actuación con suficiente grado de detalle para permitir su ejecución, sin que se hubiera iniciado el correspondiente expediente, el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes podrán advertir de esta demora a la administración competente para la ejecución del plan.

Transcurridos dos meses desde la formulación de la advertencia referida sin que se le hubiera notificado por la administración competente la hoja de aprecio, el titular de los bienes o derechos o sus causahabientes podrán formular ésta a dicha administración, determinando su presentación la iniciación del expediente de justiprecio por ministerio de la ley y, de no ser aceptada dentro del mes siguiente, dirigirse directamente a la Comisión de Valoraciones de Canarias, que fijará el justiprecio.

La Comisión de Valoraciones de Canarias deberá resolver en el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin que hubiere recaído resolución expresa el interesado podrá entender desestimada su solicitud. Igualmente, desde la solicitud, el beneficiario de la expropiación quedará subrogado, en todo caso, en el pago de los tributos que graven la titularidad del suelo expropiado.

La ejecución de dichas actuaciones expropiatorias tiene como presupuesto necesario la correspondiente previsión económica del justiprecio, que debe analizarse en el informe de sostenibilidad económica que se emita en la tramitación del correspondiente instrumento de ordenación, de acuerdo con el artículo 65.2, a) RPC:

“Estos informes se dividirán en dos partes:

a) Parte I: Evaluación del impacto de la actuación urbanizadora en las haciendas públicas afectadas por el coste de las nuevas infraestructuras o de la prestación de servicios resultantes. Esta evaluación estimará el importe total de la inversión y gastos corrientes públicos necesarios para la ejecución y mantenimiento de todas las infraestructuras y equipamientos previstos en el planeamiento, tanto los correspondientes a sistemas generales como locales. Asimismo, estimará los ingresos públicos que se pudieran derivar de la completa ejecución de las previsiones de los instrumentos de ordenación...”

Por tanto, los Ayuntamientos deben prever la consignación presupuestaria necesaria para el cumplimiento del deber de expropiar los sistemas generales y locales en el plazo legal de cuatro años desde la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación que establezcan la ordenación que posibilite su ejecución.

No obstante, no existe un cumplimiento generalizado de esta obligación, limitándose las actuaciones municipales a la tramitación del procedimiento de expropiación en los términos expuestos, siempre a demanda del ciudadano afectado, lo que no permite conocer el alcance de los riesgos asumidos en la planificación realizada.

c) Emisión de informes de valoración del aprovechamiento objeto de cesión obligatoria y gratuita en los procedimientos de gestión urbanística:

Según el artículo 29.1 y 3 LSENPC:

“1. En los sectores de suelo urbanizable y en los ámbitos de suelo urbano no consolidado, el planeamiento establecerá los aprovechamientos urbanísticos global y medio en función de los usos, intensidades, tipologías edificatorias y circunstancias urbanísticas de los terrenos que no estén destinados a viales, zonas verdes y demás sistemas generales y dotaciones.

(...)

3. El aprovechamiento urbanístico de cada área diferenciada será el resultado de multiplicar la superficie de las parcelas lucrativas de la misma por la edificabilidad correspondiente, expresada en metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo, y por el coeficiente de homogeneización, expresándose el resultado en unidades de aprovechamiento. El aprovechamiento urbanístico de un sector o ámbito será la suma de los aprovechamientos que correspondan a todas sus áreas diferenciadas. Las edificaciones de los sistemas generales y locales no computan superficie edificable ni aprovechamiento”.

Existen diversos supuestos contemplados en la normativa urbanística en que el aprovechamiento de cesión obligatoria y gratuita a la Administración actuante (normalmente el Ayuntamiento) en los procedimientos de gestión urbanística puede ser objeto de monetización. Así:

-Entre los deberes de las personas propietarias de suelo urbanizable ordenado, el artículo 44, c) LSENPC impone el siguiente:

“Las personas propietarias de suelo urbanizable ordenado, en el marco de lo establecido por la legislación estatal de suelo, tienen los siguientes deberes y obligaciones:

(...)

c) Ceder gratuitamente al ayuntamiento, en parcelas urbanizadas y en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, la superficie de suelo precisa para la materialización del 10% del aprovechamiento del sector, con destino al patrimonio público de suelo. Esta cesión podrá sustituirse por el abono en dinero al ayuntamiento de una cantidad que, en ningún caso, será inferior al valor de mercado, salvo que deba destinarse a vivienda protegida”.

-Entre los deberes de las personas propietarias de suelo urbano no consolidado, el artículo 50.1, c) LSENPC establece el siguiente:

“Las personas propietarias de suelo urbano no consolidado tendrán los siguientes deberes:

(...)

c) Ceder gratuitamente al ayuntamiento, en parcelas urbanizadas, y en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, la superficie de suelo precisa para la materialización del 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente con destino al patrimonio público del suelo. Esta cesión podrá sustituirse por el abono en dinero al ayuntamiento de una cantidad que, en ningún caso, será inferior al valor de mercado; dicho

abono tendrá lugar con carácter preferente cuando se genere un proindiviso en el que deba participar la Administración”.

-En las actuaciones de renovación urbana, dicho deber se concreta en el artículo 120.1, c) RGEPC:

“En las actuaciones de reforma o renovación urbana, de conformidad con los artículos 18.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en relación con el artículo 313 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, serán exigibles los deberes previstos en el artículo 44 de esta última Ley para el suelo urbanizable ordenado, a excepción de la adscripción de sistemas generales. En particular, estos deberes son los siguientes:

(...)

c) Ceder gratuitamente al ayuntamiento, en parcelas urbanizadas y en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, la superficie de suelo precisa para la materialización del 10% del aprovechamiento del ámbito delimitado para la actuación, con destino al patrimonio público de suelo. Esta cesión podrá sustituirse por el abono en dinero al ayuntamiento de una cantidad que, en ningún caso, será inferior al valor de mercado, salvo que deba destinarse a vivienda protegida”.

La sustitución de la cesión de ese suelo por el abono de una cantidad en dinero equivalente a su valor de mercado (o monetización) ha de ser objeto de un convenio urbanístico de gestión entre el promotor y el Ayuntamiento actuante, según establecen los artículos 290.1, d) LSENPC y 50.1, e) RGEPC, el primero de los cuales señala:

“En el marco de la legislación básica estatal sobre convenios, los convenios urbanísticos podrán contener todos los acuerdos, pactos, condiciones o compromisos a los que se obliguen las partes intervinientes que sean conformes con el ordenamiento jurídico y, en particular:

(...)

d) El pago en metálico, o cualquier otra forma de cumplimiento cuando fuera posible, cuando no se pudiera entregar a la Administración las cesiones a las que está obligado el adjudicatario por cualquier concepto. El citado convenio vendrá acompañado de una valoración de los bienes”.

La valoración de mercado del suelo correspondiente al 10 % del aprovechamiento lucrativo objeto de cesión obligatoria y gratuita corresponde, en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano de naturaleza privada, a los técnicos municipales, según dispone el artículo 124, h) RGEPC:

“El promotor de la iniciativa deberá presentar la pertinente solicitud para la ejecución de la actuación conteniendo los siguientes documentos:

(...)

h) Valoración de la monetización del aprovechamiento medio en el caso que se opte por su monetización. En este caso, deberá acompañarse el correspondiente informe de tasación que deberá ser ratificado por el técnico municipal durante el proceso de tramitación de conformidad con el procedimiento de valoración del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, o norma que lo sustituya, incorporándose el

correspondiente informe del técnico municipal en el documento que obtenga la aprobación definitiva para la expedición de su correspondiente certificación”.

Dicho precepto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 114.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (de carácter supletorio, según su disposición final 2ª):

“Las valoraciones, tasaciones, informes técnicos y demás actuaciones periciales que deban realizarse para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley deberán explicitar los parámetros en que se fundamentan, y podrán ser efectuadas por personal técnico dependiente del departamento u organismo que administre los bienes o derechos o que haya interesado su adquisición o arrendamiento, o por técnicos facultativos del Ministerio de Hacienda. Estas actuaciones podrán igualmente encargarse a sociedades de tasación debidamente inscritas en el Registro de Sociedades de Tasación del Banco de España y empresas legalmente habilitadas, con sujeción a lo establecido en la legislación de contratos”.

La posibilidad alternativa prevista en el citado precepto ha sido interpretada por el Tribunal Supremo como subsidiaria (es decir, sólo podrá acudir a la valoración de una sociedad de tasación en caso de imposibilidad de valoración por un técnico municipal), afirmando en su Sentencia de 3 de mayo de 2007 [RJ 2007\8.351] –F.D. 12º-:

“De tal proceder hemos de deducir que el mencionado requisito del informe pericial, exigido en el artículo 11 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, dadas las circunstancias concurrentes en el supuesto de autos, no ha resultado cumplido:

(...)

3º.- El emitido por la Sociedad de Tasación, SA, directamente por encargo de la Gerencia, ofrece un resultado que queda por debajo del precio de la compraventa, con una diferencia de 961.000.000 de pesetas, sin que se motive en el Informe de Valoración la razón de porqué, al menos, no se ha exigido en las negociaciones con los vendedores el expresado importe, más beneficioso para el Ayuntamiento, cuando -además- el Informe de la Intervención considera a dicho informe el más completo.

(...)

Por todas estas circunstancias el precio de la compraventa no ha contado con el soporte (informe pericial) exigido por el precepto que se cita como infringido en la demanda (11 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, ni con un sistema de fijación que acredite la corrección de mismo de modo fehaciente (artículo 118 del mismo Reglamento) por lo que, en consecuencia, no resulta cumplido el principio de buena administración, exigido por el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Por las razones expresadas, el Informe de Valoración que hemos analizado no cuenta con las exigencias necesarias para constituir un elemento objetivo de control administrativo en el trámite de determinación del precio de la compraventa que nos vemos obligados a anular”.

Dicha regla ha de extenderse a los informes de valoración a realizar en cualquier actuación de monetización en suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable ordenado, por aplicación del

citado artículo 114.1 LPAP y del principio de buena administración al que alude la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2007.

En consecuencia, la cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento o Administración actuante del suelo preciso para materializar el 10 % del aprovechamiento lucrativo del ámbito o sector puede sustituirse por el abono de una cantidad de dinero equivalente a su valor de mercado, salvo que deba destinarse a vivienda protegida.

Tal monetización del 10 % del aprovechamiento lucrativo ha de instrumentarse a través de un convenio urbanístico de gestión entre el promotor y el Ayuntamiento o Administración actuante.

Dicho convenio ha de acompañarse de un informe de tasación del suelo a ceder, que deberá formularse por una sociedad de tasación inscrita en el Banco de España y aportarse por el promotor y deberá ser ratificado por un técnico municipal durante el procedimiento de suscripción del convenio urbanístico, para lo que se requiere una formación especializada en valoraciones cuya ausencia determina la concurrencia de un factor de riesgo individual en la gestión de los procedimientos urbanísticos.

Los informes de tasación del aprovechamiento urbanístico que ha de cederse por los promotores en las actuaciones de gestión urbanística han de ser emitidos o ratificados por un técnico municipal o, en su defecto, un técnico del Cabildo Insular correspondiente (en base a la función insular de asistencia técnica a los Ayuntamientos), pues la inadecuada valoración de dicho aprovechamiento se considera una vulneración del principio de buena administración y, por tanto, un supuesto de riesgo individual de corrupción.

Por tanto, los riesgos detectados en el ámbito de la gestión y ejecución de la ordenación urbanística se resumen en el siguiente cuadro:

RIESGOS EN LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
Falta de iniciativa pública en la ejecución de los instrumentos de ordenación
Falta de recursos económicos suficientes para gestionar las expropiaciones urbanísticas del suelo previstas en los instrumentos de ordenación, limitándose a las que son objeto del ejercicio del derecho a ser expropiado
No emisión de informes de valoración del aprovechamiento objeto de cesión obligatoria y gratuita en los procedimientos de gestión urbanística por técnicos municipales

3) Intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística:

La intervención administrativa en garantía de la legalidad urbanística, a través de actos autorizados y comunicaciones previas, se regula en el título VIII de la LSENPC, en concreto, en sus artículos 324 a 350, y en los artículos 3 a 34 RIPLUC, y está constituida por el conjunto de potestades administrativas atribuidas por la LSENPC cuyo objeto es:

-controlar la legalidad de las actuaciones de construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, antes, durante y con posterioridad a su realización y,

-en caso de contravención, operar, en régimen de autotutela:

*el restablecimiento de la legalidad vulnerada,

*la revisión de los actos habilitantes y,

*en su caso, la sanción y exigencia de responsabilidad de los infractores.

Dichas potestades son de ejercicio inexcusable y estarán regidas por los principios de legalidad, proporcionalidad y menor intervención.

En el ámbito de la intervención en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística los riesgos detectados son los siguientes:

a) Incumplimiento generalizado de los plazos del deber de expedir de oficio las certificaciones del silencio producido

El artículo 24.4 LPAC establece:

“Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver”.

De otro lado, el artículo 41 LRJSP regula las “actuaciones administrativas automatizadas” en los siguientes términos:

“1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones,

programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”.

Y dado que el silencio se produce por el mero transcurso del plazo máximo de resolución del procedimiento, el certificado acreditativo del silencio administrativo se puede expedir automáticamente una vez transcurrido el plazo establecido para cada procedimiento en la LSENPC.

De esta forma, todas las actuaciones de construcción que no den lugar a obra nueva (como una obra de reforma que modifique sustancialmente la fachada de la edificación), por ejemplo, estarán avaladas por dicho certificado, una vez transcurrido el plazo máximo de resolución sin que la misma se haya notificado, confiriendo seguridad jurídica a la actuación de los promotores, que podrán acreditar la existencia del título habilitante.

Así, se aprecia un incumplimiento generalizado del deber que tiene la Administración de expedición de la certificación del silencio producido en los procedimientos de intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística, como factores de riesgo interno o institucional e individual.

b) Interpretación de las normas urbanísticas en el sentido más estricto.

La complejidad de la aplicación conjunta de la diversidad de normas ambientales, territoriales y urbanísticas concurrentes sobre un mismo terreno requieren en muchas ocasiones atender a los principios jurídicos que rigen el ejercicio de determinadas potestades, en concreto, respecto a la intervención administrativa lo dispuesto en el artículo 324.1 LSENPC:

“La intervención administrativa en garantía de la legalidad urbanística está constituida por el conjunto de potestades administrativas atribuidas por la presente ley cuyo objeto es controlar la legalidad de las actuaciones de construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, antes, durante y con posterioridad a su realización y, en caso de contravención, operar, en régimen de autotutela, el restablecimiento de la legalidad vulnerada, la revisión de los actos habilitantes y, en su caso, la sanción y exigencia de responsabilidad de los infractores. Las potestades referenciadas en el párrafo anterior son de ejercicio inexcusable y estarán regidas por los principios de legalidad, proporcionalidad y menor intervención”.

Y dichos principios, en términos sencillos, implican:

- La sujeción estricta a las previsiones legales y reglamentarias, aplicándolas en caso de duda en el sentido más favorable al ciudadano (legalidad).
- La adecuación de las exigencias del interés público a las pretensiones de los particulares (proporcionalidad).
- Y la vinculación positiva de la Administración a la Ley, ejerciendo las potestades en los términos estrictos establecidos legalmente, sin excederse de las facultades atribuidas (menor intervención).

Por tanto, la Administración debe aplicar la normativa territorial y urbanística en sus estrictos términos, interpretando su contenido, en caso de ausencia, oscuridad o insuficiencia, en el sentido más favorable al ciudadano, y no en el sentido más restrictivo de la actuación solicitada (salvo que concurra una razón de interés público), dado que esta última interpretación supone un factor de riesgo individual.

c) Indeterminación del concepto “proyecto conjunto de fachada” y “modificación general de la fachada” para exigir licencia o comunicación.

Ambas expresiones generan, como concepto jurídico indeterminado que es, múltiples interpretaciones dispares por parte de los técnicos de cada Administración.

El artículo 332.1, b) LSENPC dispone:

“Estarán sujetas a comunicación previa, sin precisar licencia urbanística, las actuaciones siguientes:

(...)

b) Obras exteriores en edificios no sujetos al régimen de intervención previsto en la letra i) del apartado 1 de la presente disposición final, salvo que se refieran a la modificación general de fachada o al acristalamiento de terrazas existentes mediante un proyecto conjunto de fachada”.

El artículo 332.1, p) LSENPC señala:

“Estarán sujetas a comunicación previa, sin precisar licencia urbanística, las actuaciones siguientes:

(...)

p) Centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energías renovables, en fachadas o cubiertas de las edificaciones existentes, que no supongan una modificación general de la fachada”.

Se trata de conceptos que quedan a la discrecionalidad técnica de los empleados públicos municipales, dando lugar a aplicaciones muy diferentes de la norma en función del Municipio donde pretende llevarse a cabo la actuación, con el resultado de sujeción a títulos habilitantes diversos en cada uno (licencia o comunicación previa).

Y es que, desde una visión gramatical de la expresión, “proyecto conjunto de fachada” es aquel que se refiere a la totalidad de la fachada o, al menos, a más de la mitad de la misma, pero la concepción técnica no coincide con la interpretación expuesta,

Debe concretarse (por modificación legal o desarrollo reglamentario) el concepto de “proyecto conjunto de fachada”, pues en la actualidad el mismo queda a la discrecionalidad técnica de los técnicos municipales, ocasionando una diversidad de interpretaciones entre Ayuntamientos distintos que supone un apartamiento del principio de seguridad jurídica para los promotores de dichas actuaciones urbanísticas.

e) Indeterminación de las “actuaciones de escasa relevancia o cuantía”

El artículo 332.4 LSENPC establece:

“La legalización de las actuaciones que, sujetas a comunicación previa, hayan sido realizadas contraviniendo la legalidad urbanística solo podrá realizarse a través de licencia urbanística, salvo que se trate de la mera subsanación, dentro del plazo conferido, de la comunicación previa presentada o que la legalización se opere antes de la notificación de la incoación del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística o que afecte a actuaciones de escasa relevancia o cuantía así determinadas en la respectiva ordenanza local”.

Las ordenanzas municipales no concretan la expresión “actuaciones de escasa relevancia o cuantía”, a pesar de la remisión que a las mismas hace la LSENPC, no pudiendo legitimar las mismas a través de comunicación previa, como habilita dicha Ley, sino que ha de acudirse al procedimiento más complejo de solicitud de licencia urbanística, con apartamiento del principio de simplificación que ha de regir la intervención en garantía de la legalidad.

A modo de recapitulación, los riesgos que se han detectado en la práctica de las actuaciones administrativas que protegen la legalidad ambiental, territorial o urbanística son las siguientes:

RIESGOS EN INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE GARANTÍA DE LA LEGALIDAD AMBIENTAL, TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
Incumplimiento en la expedición de certificaciones de silencio administrativo
Interpretación restrictiva de normas urbanísticas
Indeterminación del concepto de proyecto conjunto de fachada y modificación general de fachada
Indeterminación del concepto de actuaciones de escasa relevancia o cuantía

4) Restablecimiento de la legalidad urbanística y ejercicio de la potestad sancionadora:

Una vez aclarado el panorama de qué se puede o no acometer dentro de lo permitido por la legislación urbanística es también preciso asegurar que la Administración responde adecuadamente ante los incumplimientos, no dejando resquicio de actuaciones que la contravienen por el mero hecho de debilidades administrativas o inadecuación del marco normativo vigente

Se regula en el Título IX de la LSENPC, comprensivo de los artículos 351 a 370, y en los artículos 35 a 45 del Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, aprobado por Decreto 182/2018, de 26 de diciembre (RIPLUC).

Las administraciones públicas competentes vendrán obligadas a ejercer las potestades de protección de la legalidad urbanística una vez se constate su contravención.

Las potestades de protección de la legalidad urbanística tendrán por objeto:

- a) El restablecimiento de la legalidad infringida.
- b) La revisión y suspensión de los títulos habilitantes contrarios a derecho.
- c) La imposición de sanciones por la comisión de infracciones urbanísticas.
- d) La reparación de los daños y perjuicios.

Las debilidades que se han detectado en este campo corresponden a las áreas siguientes:

- a) Caducidad de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística:

De acuerdo con el artículo 25.1, b) LPAC:

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”.

El artículo 356 LSENPC dispone:

“El transcurso del plazo de seis meses desde la incoación del procedimiento sin que se haya notificado la resolución que ponga fin al mismo determinará su caducidad y archivo, sin perjuicio de la eventual incoación de un nuevo procedimiento. La resolución que declare la caducidad deberá ser notificada a las personas y entidades señaladas en el artículo anterior, apartado 2”.

Es preciso que las Administraciones tengan un plazo razonable para verificar si efectivamente se produce o no una situación que contraviene la legislación y que su tramitación tenga la duración suficiente para desincentivar los comportamientos anómalos.

La acción de restablecimiento de la legalidad urbanística es una potestad de ejercicio inexcusable (artículo 324.1, párrafo 2º, LSENPC) y ha de ejercerse en el plazo establecido legalmente, pero la acumulación de procedimientos ante la habitualidad en la comisión de infracciones urbanísticas, pone a los empleados públicos en una situación de riesgo individual consistente en el incumplimiento de los plazos establecidos para resolver y notificar la correspondiente resolución, pudiendo conllevar un tratamiento discriminatorio del ciudadano.

b) Caducidad de los procedimientos sancionadores en materia urbanística:

Además de producirse un restablecimiento previsto en la letra anterior, también la legislación ha de ofrecer un plazo y gestión realistas para acometer un procedimiento sancionador que sancione aquellos comportamientos voluntarios por dolo o negligencia grave que han producido el resultado negativo para los intereses generales representados en el cumplimiento del instrumento urbanístico en cuestión.

De acuerdo con el artículo 25.1, b) LPAC:

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”.

El artículo 406.2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), establece:

“El plazo máximo en la (sic, el) que debe notificarse la resolución expresa que ponga fin al procedimiento sancionador será de seis meses computados desde la fecha en que se haya adoptado el acuerdo de incoación. Transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar sin que se hubiese modificado (sic, notificado) la resolución, se producirá la caducidad del procedimiento, debiendo ordenarse por el órgano competente el archivo de las actuaciones. Si la infracción no hubiese prescrito se procederá a incoar un nuevo procedimiento sancionador”.

La acción sancionadora por infracción de la legalidad urbanística es una potestad de ejercicio inexcusable (artículo 324.1, párrafo 2º, LSENPC) y ha de ejercerse en el plazo establecido legalmente, resultando que la habitualidad en la comisión de infracciones urbanísticas produce la acumulación de procedimientos y pone a los empleados públicos en una situación de riesgo individual consistente en el incumplimiento de los plazos establecidos para resolver y notificar la correspondiente resolución, y puede conllevar un tratamiento discriminatorio del ciudadano.

c) Caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística:

De acuerdo con el artículo 25.1, b) LPAC:

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”.

El artículo 361.1 LSENPC dispone:

“La Administración podrá incoar procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística:

a) En cualquier momento, mientras las obras o usos estén en curso de ejecución, salvo lo dispuesto en la letra d), respecto a los usos consolidados.

b) En el plazo de cuatro años desde su completa terminación, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a licencia u otro título habilitante equivalente.

c) En el plazo de cuatro años, desde su completa terminación, en los supuestos de construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a comunicación previa.

d) En el plazo de cuatro años, desde que se produzca el primer signo exterior y verificable de los usos que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo siguiente”.

La acción de restablecimiento de la legalidad urbanística es una potestad de ejercicio inexcusable (artículo 324.1, párrafo 2º, LSENPC) y ha de ejercerse en el plazo establecido legalmente, pero la acumulación de procedimientos ante la habitualidad en la comisión de infracciones urbanísticas pone a los empleados públicos en una situación de riesgo individual consistente en el incumplimiento de los plazos establecidos para iniciar el respectivo procedimiento.

d) Falta de previsión de un plazo máximo para la realización de los trámites de información previa a la incoación de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística:

Las actuaciones o información previas de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística no están sujetas a un plazo máximo para su realización, dando lugar a una práctica administrativa que “eterniza” dichas actuaciones ante la falta de datos o pruebas, en contra de los principios de agilidad, eficacia y eficiencia de la actuación administrativa (artículo 3, d), h) y j) LRJSP).

De acuerdo con el artículo 353.2 LSENPC:

“La incoación podrá venir precedida de la visita al lugar donde se localice la actuación, cuando resulte necesaria, y de los informes sobre la contravención de la legalidad urbanística”.

Y el artículo 55 LPAC señala:

“1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento”.

Esta laguna legal puede conllevar una cobertura de actuaciones voluntarias de paralización administrativa que constituye un claro riesgo de incumplimientos. Dejar a la mera voluntad del gestor si continúa o no un expediente porque no existe una regla procedimental que le compela a ello es una brecha que puede dar lugar a actuaciones, si no corruptas, sí interesadas, con lo que es preciso abordar su solución.

e) Carácter anónimo de las denuncias en materia urbanística por efecto directo de la normativa comunitaria:

El artículo 353.1 LSENPC dispone:

“La incoación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística se acordará siempre de oficio, bien a iniciativa de la propia administración actuante, bien a requerimiento de otra administración, bien por petición de tercero, directamente afectado o en el ejercicio de la acción pública o bien por denuncia”.

La denuncia se define en el artículo 62 LPAC, que señala en su apartado 2:

“Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables”.

Es decir, según la legislación nacional, una denuncia en materia urbanística no puede ser anónima, debiendo expresar la identidad del denunciante.

Sin embargo, hay que tener en cuenta la Directiva UE 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 (Directrices de Ordenación UE de 26 de noviembre de 2019), cuya fecha de trasposición general fue el 17 de diciembre de 2019 –artículo 26.1-, que tiene entre sus ámbitos de protección material la “protección del medio ambiente” –artículo 2.1, a), v)- y que se aplicará “a los denunciantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral” –artículo 4.1-, los cuales, en el caso de denuncias externas –artículo 5.5-, tienen derecho a que no se revele su identidad sin su consentimiento expreso –artículo 16.1-.

Dicha Directiva será transpuesta a través del proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que remite al ámbito material de la Directiva -artículo 2.1, a), 1º-, y que se aplicará a los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional -artículo 3.1-, los cuales, en el caso de denuncias externas -artículo 16.1-, tienen derecho a que la información pueda llevarse a cabo de forma anónima - artículo 17.1-.

Y el medio ambiente comprende el suelo y, por tanto, su protección frente a cualquier actuación ilegal, como se recoge en el artículo 2.3, a) y c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), al definir el concepto de “información ambiental”:

“A los efectos de esta Ley se entenderá por:
(...)

3. Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

(...)

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos”.

En cuanto a la forma de presentación de las denuncias externas, el artículo 12.2 de la citada Directiva establece:

“Los canales de denuncia externa permitirán denunciar por escrito y verbalmente. La denuncia verbal será posible por vía telefónica o a través de otros sistemas de mensajería de voz y, previa solicitud del denunciante, por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable”.

Y a dichos “canales” se refiere el considerando (53) de la Directiva señalada, según el cual:

“Siempre que se garantice la confidencialidad de la identidad del denunciante, corresponde a cada entidad jurídica individual del sector privado y público definir el tipo de canales de denuncia que se hayan de establecer. Más concretamente, los canales de denuncia deben permitir que las personas denuncien por escrito y que lo puedan hacer por correo, a través de un buzón físico destinado a recoger denuncias o a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en internet, o que denuncien verbalmente, por la línea de atención telefónica o a través de otro sistema de mensajería vocal, o ambos. A petición del denunciante, dichos canales deben también permitir denunciar mediante la celebración de reuniones presenciales en un plazo razonable”.

Y ha de tenerse en cuenta el derecho de cualquier persona a presentar dichas denuncias de forma electrónica, como señala el artículo 13, a) y b) LPAC:

“Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”.

f) Anotación preventiva de las órdenes de demolición dictadas en procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística:

El artículo 57 del Real Decreto 1.093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, regula la anotación preventiva de incoación de expedientes de disciplina urbanística en los siguientes términos:

“La Administración legalmente competente, con el fin de asegurar el resultado de los expedientes de disciplina urbanística y la reposición de los bienes afectados al estado que tuvieran con anterioridad a la infracción, podrá acordar que se tome anotación preventiva de la incoación de dichos expedientes. La anotación sólo podrá practicarse sobre la finca en que se presuma cometida la infracción o incumplida la obligación de que se trate en cada caso”.

Y el artículo 57 del mismo Real Decreto establece el título para practicar la anotación, disponiendo:

“El título para practicar la anotación será la certificación expedida por el secretario de la Administración competente en la que se hagan constar, además de las circunstancias previstas en el artículo 2.2, las siguientes:

- 1. Fecha del acuerdo y órgano que lo hubiere adoptado.*
- 2. Que el acuerdo ha sido notificado al titular registral.*
- 3. El objeto del expediente, su fecha de iniciación y la solicitud expresa de que se tome la anotación”.*

Dicha solicitud de anotación preventiva de la incoación de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística no suele contenerse en los actos de inicio de tales procedimientos, omisión que no contribuye a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, pues el comprador de la finca inscrita desconoce la incoación de tal procedimiento por no constar inscrita dicha información en el Registro de la Propiedad correspondiente, constituyendo un factor de riesgo interno o institucional e individual.

g) Inscripción de nota marginal en el Registro de la Propiedad de la declaración de ilegalidad de licencias de edificación:

El artículo 75 del Real Decreto 1.093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, dispone:

“Cuando la licencia de edificación, a cuyo amparo haya sido realizada una obra nueva, sea posteriormente declarada ilegal, por contravenir la ordenación urbanística aplicable, se hará constar por nota marginal. La nota se tomará en virtud de certificación de la resolución administrativa firme, o, en su caso, de la sentencia, en las que se declare la ilegalidad de la licencia y que el titular registral ha sido citado en el procedimiento”.

h) Elaboración de planes de inspección urbanística:

La planificación previa de las actuaciones en materia de inspección urbanística deriva de los principios de eficacia y eficiencia que rigen la actuación de las Administraciones Públicas (artículos 103.1 de la Constitución y 3.1, h) y j) LRJSP), además de recogerse expresamente como principio de dicha actuación en el artículo 3.1, g) LRJSP.

Según el artículo 326.1 y 2 LSENPC:

“1. La inspección urbanística es la potestad instrumental para el correcto y eficaz ejercicio de la intervención administrativa en garantía de la legalidad urbanística y se concreta en las distintas atribuciones de asesoramiento, orientación e información a la ciudadanía, así como de comprobación e inspección de los terrenos, actuaciones constructivas, actividades y usos a fin de verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística.

2. La función inspectora corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los ayuntamientos, los cabildos insulares, la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural y a las demás administraciones que la tengan atribuida específicamente en su ámbito sectorial, y será ejercida, bajo la superior autoridad y dirección del órgano de gobierno que corresponda, por el personal al que se atribuya este cometido dentro de cada administración”.

Resulta evidente que no todas las infracciones urbanísticas revisten la misma importancia en función del lugar donde se ejecutan (zonas verdes, litoral, suelo rústico de protección ambiental, ...) o de la entidad de la infracción (construcciones de nueva planta, vertidos contaminantes, ...). Y partiendo de dicha premisa, la función de inspección urbanística ha de realizarse por cada Administración Pública tras un análisis de su ámbito territorial de competencias y posterior formulación de un plan de inspección que responda a los objetivos a conseguir.

Una administración que planifica sus objetivos y justifica sus actuaciones por anticipado constituye, además de una herramienta de dación de cuentas, una puerta de cierre para eventuales desviaciones, con lo que su ausencia constituye un claro riesgo de gestión.

En resumen, en el área de restablecimiento de la legalidad urbanística y ejercicio de la potestad sancionadora las áreas propuestas para actuación son las siguientes:

RIESGOS EN MATERIA DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y POTESTAD SANCIONADORA
Caducidad de procedimientos de restablecimiento de legalidad
Caducidad de procedimientos sancionadores
Caducidad de la acción de restablecimiento de legalidad
Inexistencia de plazo máximo de información previa
Anonimato en la formulación de denuncias
Anotación preventiva de las órdenes de demolición
Nota marginal de ilegalidad de licencias
Adecuación de los planes de inspección urbanística

5) Transparencia de las Administraciones Públicas, exigencia de responsabilidades y código de conducta de los empleados públicos en materia urbanística:

a) Transparencia de las Administraciones Públicas:

El artículo 32 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública, regula la “información en materia de ordenación del territorio” en los siguientes términos:

“1. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias viene obligada a hacer pública y mantener actualizada la información siguiente:

a) Deberá mantener una base de datos actualizada y accesible al público, que contenga de forma unitaria todos los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias que se encuentren vigentes, al objeto de permitir la consulta de su documento íntegro y sus correspondientes modificaciones y revisiones, incluyendo las resoluciones judiciales firmes que afecten a la vigencia de cualquiera de sus determinaciones.

A tal efecto, las entidades locales que aprueben definitivamente un instrumento de ordenación integrado en el sistema de planeamiento de Canarias deberán remitir a la citada consejería el documento aprobado, diligenciado y en formato digital. Dicha remisión deberá realizarse de forma simultánea a la de la normativa del instrumento para su publicación en el correspondiente diario oficial.

b) Deberá, asimismo, garantizar el acceso público a toda la información geográfica disponible del Sistema de Información Territorial de Canarias a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias (IDE Canarias), o de cualquier otra infraestructura de información geográfica de Canarias que permita el libre acceso a los datos y servicios geográficos y su interoperabilidad.

Reglamentariamente se precisarán el alcance y contenido de la información a suministrar por esta vía, los efectos jurídicos de su difusión y las obligaciones de actualización de la misma.

2. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de los instrumentos de ordenación cuya formulación y aprobación sea de su competencia, deberá además hacer público a través de la página web correspondiente, el contenido íntegro del expediente, en la forma que se determine en la normativa vigente en materia de ordenación del territorio.

En todo caso, la documentación facilitada a través de dicha página web deberá incluir los convenios urbanísticos con trascendencia sobre el expediente, los informes sectoriales emitidos por otros órganos y entidades, las alegaciones formuladas y la contestación a las mismas, y los informes técnicos y jurídicos emitidos por el órgano tramitador del instrumento”.

Dichos deberes se contienen asimismo en el artículo 23 LSENPC, que regula el Registro de Planeamiento de Canarias, cuyos apartados 3 y 4 establecen:

“3. A los efectos del apartado anterior, la Administración autonómica viene obligada a hacer pública y mantener actualizada una base de datos que contenga de forma unitaria todos los instrumentos de ordenación que se encuentren vigentes. A tal fin, las administraciones que aprueben definitivamente un instrumento de ordenación deberán remitir al departamento autonómico competente copia del documento aprobado, completo, diligenciado, sistematizado, en formato digital y archivo informático abierto, de acuerdo, en su caso, con las determinaciones técnicas que se establezcan, para su incorporación al Registro del planeamiento de Canarias. Dicha remisión deberá realizarse de forma simultánea a la de la normativa del instrumento de ordenación para su publicación en el correspondiente diario oficial.

4. El Registro del planeamiento de Canarias tiene por objeto garantizar la publicidad de los instrumentos de ordenación vigentes del sistema de planeamiento de Canarias y debe permitir la consulta pública de los mismos tanto de forma presencial como por medios telemáticos. Reglamentariamente se establecerán su régimen jurídico, adscripción y funcionamiento”.

En desarrollo de este precepto, se ha aprobado el Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, cuyo artículo 1 regula su objeto:

“El Registro de Planeamiento de Canarias es un registro público, de carácter administrativo y de ámbito autonómico, adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que tiene por objeto garantizar la publicidad del sistema de planeamiento de Canarias mediante la inscripción completa y actualizada de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística vigentes, incluyendo los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000, así como mediante la incorporación de cualquier otra resolución posterior, judicial o administrativa, que afecte a su vigencia o al contenido de los mismos”.

Y su artículo 6 regula el “contenido del Registro”:

“Accederán al Registro de Planeamiento de Canarias, a través del tipo de asiento que corresponda según lo dispuesto en el Capítulo III, los siguientes actos:

- a) Los acuerdos de aprobación definitiva y un ejemplar completo de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística que se adopten en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, conforme a la relación incluida en el anexo de este Reglamento.*
- b) Los acuerdos de aprobación definitiva de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento, junto con un ejemplar completo del documento de la modificación.*
- c) Los autos, sentencias y resoluciones judiciales firmes por los que se declare la nulidad de la totalidad o de parte de los instrumentos de planeamiento inscritos.*
- d) Las medidas cautelares judiciales, y las administrativas que pudieran ser adoptadas en su caso, que decreten la suspensión total o parcial de la aplicación o vigencia de los instrumentos de planeamiento señalados, así como las medidas provisionales, previas o consecuentes a la iniciación de un procedimiento administrativo que se adopten con la misma finalidad.*
- e) Las resoluciones y actos administrativos firmes en vía administrativa, cualquiera que sea la autoridad de que procedan, que afecten total o parcialmente a la vigencia o contenido del planeamiento inscrito.*
- f) Los acuerdos de suspensión y la normativa sustantiva transitoria a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 168 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias”.*

Este amplio contenido legislativo no siempre tiene reflejo en las actuaciones públicas, que descuidan el completo contenido de ambos preceptos, sin que se garantice un acceso completo a ellas de forma fácil y clara, lo que conlleva una zona de desconocimiento que puede fomentar conductas contrarias al interés público o como mínimo un riesgo de acometerlas.

- b) Exigencia de responsabilidad patrimonial al empleado público que haya informado favorablemente una licencia o cualquier otro acto de contenido urbanístico declarado nulo o anulado con posterioridad, en caso de concurrencia de dolo, culpa o negligencia grave:

El artículo 36.2 LRJSP establece:

“La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso”.

Cuando dicha responsabilidad derive de la declaración de nulidad o anulación de una licencia u otro acto de contenido urbanístico dictado en base a informes técnico y jurídico favorables, y se aprecie la concurrencia de dolo, culpa o negligencia graves en su emisión, deberá repercutirse la correspondiente indemnización sobre los autores de tales informes, a través del procedimiento previsto en el artículo 37 LRJSP.

La inexistencia de este tipo de procedimientos, siempre que exista dolo, culpa o negligencia graves, fomenta la sensación de irresponsabilidad ante los ilícitos más graves y por tanto constituye un serio riesgo de gestión.

c) Código de conducta de los empleados públicos en materia de conflictos de interés en el área urbanística:

El artículo 53 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP), al regular los principios éticos de los empleados públicos, dispone en sus apartados 5 y 6:

“5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público”.

La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental. Queda proclamado así en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000):

“Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente”.

Debe quedar, pues, fuera de su actuación la subjetividad.

Por su parte, el Documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), denominado “Líneas Directrices para la Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público, Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción”, traducido por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2004, define el conflicto de interés como *“conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario, donde el funcionario tiene intereses privados y podría ser influenciado incorrectamente, afectando el funcionamiento de sus deberes y responsabilidades oficiales”.*

Conviene recordar que la definición de conflicto de intereses debe completarse con la consideración de los tipos de conflictos: real, potencial y aparente.

En el primer caso, se produce el interés particular en relación con un determinado asunto. Es potencial cuando un posible interés particular podría influir en la adopción de una decisión o emisión de un juicio profesional, pero esta situación aún no se ha producido. Y, por último, será aparente cuando no existe conflicto real o potencial, pero alguien podría deducir razonablemente que sí existe.

La Comisión Europea, en su texto denominado *“Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero”* (2021), indica que

“Las situaciones de conflicto de intereses pueden producirse en cualquier momento. Es de vital importancia prevenirlas o gestionarlas adecuadamente cuando se producen. Este requisito es crucial para mantener la transparencia, la reputación y la imparcialidad del sector público, así como la credibilidad de los principios del Estado de Derecho como un valor fundamental de la UE. Esto es esencial para mantener la confianza del público en la integridad y la imparcialidad de los organismos y los funcionarios públicos, así como en los procesos de toma de decisiones que están al servicio de los intereses generales. Por el contrario, si los conflictos de intereses no se previenen o no se gestionan de forma adecuada cuando surgen, estos pueden afectar negativamente al proceso de toma de decisiones en los organismos públicos, conducir a un uso inadecuado del dinero público y causar daños a la reputación. También pueden llevar a una pérdida de confianza en la capacidad del sector público para actuar con imparcialidad y defender el interés general de la sociedad”.

En el derecho español, el artículo 103.1 de nuestra Constitución propugna que *“La Administración Pública 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”.*

En el ámbito local se producen con frecuencia situaciones de conflicto de interés potencial o aparente, al margen de los casos en que dicho conflicto es real y el empleado público ha de abstenerse por concurrir alguno de los motivos previstos en el artículo 23.2 LRJSP, por lo que su existencia puede constituir un riesgo real al menos de apariencia de incumplimiento de los objetivos del interés público, con lo que conviene asegurar su observancia

4.- Propuestas de solución a las cuestiones de riesgo expuestas.

Con base en el análisis de las cuestiones expuestas en el anterior apartado, se formulan, siguiendo el esquema del mismo, las siguientes propuestas de solución a los problemas relacionados:

Como cuestión previa general, existe una dispersión general de la normativa aplicable en materia de urbanismo, que unida a la fragilidad del territorio autonómico y otras características específicas (aislamiento, insularidad, ...), hacen que sea necesaria una intervención más activa de los poderes públicos y considerar la necesidad de prevención de la corrupción.

Y es que la legislación aplicable al urbanismo en Canarias, como en todo el Estado Español, está sometida a competencias compartidas del Estado y de la Comunidad Autónoma, que han regulado de forma intensiva el aspecto urbanístico, que también se ve regulado en las distintas normativas sectoriales que inciden en la materia.

Las soluciones propuestas siguen el mismo esquema y orden de las cuestiones analizadas y ofrecen diferentes alternativas para paliar las debilidades detectadas en el epígrafe anterior. Para una mayor claridad se incorporan también tanto las redacciones legislativas que se

consideran procedentes como, en anexo, un modelo de código ético en materia de urbanismo que contempla las actuaciones a acometer con la legislación vigente.

1) Ordenación general de los recursos naturales y del territorio, ordenación de los recursos naturales, ordenación territorial y ordenación urbanística:

A. Análisis de los “tiempos muertos” en la formulación de los instrumentos de ordenación (tiempos de análisis, estudio o gestión administrativa que se producen entre los trámites preceptivos según la normativa de aplicación):

Las Administraciones competentes para la formulación, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación han de establecer esquemas procedimentales de aprobación de los mismos, en que junto a los plazos legalmente establecidos para los distintos trámites, se fijen de forma aproximada los plazos que requieren las actuaciones administrativas que se desarrollan entre los trámites legales y que son necesarias para realizar el siguiente trámite (“sucesión procedimental”), de forma que los ciudadanos puedan tener una “previsibilidad temporal” de los procedimientos establecidos para la aprobación de los instrumentos de ordenación, a la vez que disponen de la derivada de la acumulación de los plazos establecidos legalmente para cada uno de los trámites integrantes de tales procedimientos.

En este mismo marco, es preciso iniciar una reflexión tanto sobre la pertinencia o no de todos los trámites previstos como sobre la forma de agilizar estos procedimientos, dado que su dilación temporal puede y de hecho provoca, profundos desajustes entre la decisión urbanística adoptada y su efectiva implantación.

Y ello en base al principio general de servicio efectivo a los ciudadanos que ha de inspirar la actuación de las Administraciones Públicas (artículo 3.1, a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP-) y al de seguridad jurídica que prevé el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

Dichos esquemas procedimentales habrán de publicarse en la página web y/o sede electrónica de la correspondiente Administración, al objeto de garantizar la publicidad activa prevista en la Ley 19/2013.

Como medida complementaria de esta, sería conveniente que el acceso a la información de infraestructura de datos espaciales de Canarias, prevista en el artículo 32 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública contuviera también en el proceso la información pormenorizada y gráfica de las modificaciones urbanísticas que se pretenden, así como la adopción de la misma medida por parte de los Cabildos Insulares en aplicación de lo previsto en el artículo 116 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

Las 3 medidas expuestas responden a un doble objetivo: acometer la revisión de los procedimientos urbanísticos haciéndolos más ágiles, pero fomentando el conocimiento de la

previsión realista de la implantación de la medida y el conocimiento en tiempo real de lo pretendido.

Estas 3 medidas se incorporan al texto del código ético, como especificaciones de los principios de simplificación, transparencia y como obligación específica en la difusión de plazos de tramitación.

B. “Participación neutra pero propositiva” de las Administraciones que han de informar los instrumentos de ordenación:

Debe primar la colaboración entre Administraciones. El principio de mínimo contenido necesario, que ha de respetarse en la formulación de los instrumentos de ordenación que ha de aprobar una Administración, no implica una limitación a las propuestas de ordenación en aquellos instrumentos que formulen y tramiten otras Administraciones, que únicamente tendrán carácter de recomendación y que en la mayoría de las ocasiones recogerán sugerencias de ordenación del territorio sobre actuaciones (públicas o privadas) de las que tenga conocimiento la respectiva Administración por razón de sus competencias, haciendo efectivo el principio de cooperación interadministrativa en la elaboración de los instrumentos de ordenación, tal como señala el artículo 18.2, d) LSENPC:

“La cooperación puede comportar, entre otras actuaciones:

(...)

d) La cooperación interadministrativa en la elaboración y seguimiento de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística; en particular, la participación en comisiones de seguimiento y, en su caso, en procedimientos potestativos de resolución de conflictos, en los términos previstos reglamentariamente”.

No se trata de adquirir un papel protagonista en la propuesta de las determinaciones integrantes de dicha ordenación, pero sí de promoción de aquellas actuaciones ya conocidas que puedan planificarse en el correspondiente instrumento de ordenación, evitando la imprevisibilidad de dichas actuaciones, es decir, la falta de ordenación de las mismas que imposibilita su ejecución. También puede extenderse a la propuesta de ordenación alternativa a la recogida en el documento que se informa, de manera que, si la recogida en el documento tiene algún obstáculo legal, se proponga una ordenación que, orientada a la finalidad buscada, sí cumpla los preceptos urbanísticos aplicables.

En consecuencia, las Administraciones Públicas que emitan informes en el procedimiento de tramitación de un instrumento de ordenación deben recoger en los mismos:

-Aquellas actuaciones ya conocidas que puedan planificarse en el correspondiente instrumento de ordenación.

-En caso de que la actuación recogida en el documento que se informa tenga algún obstáculo legal, una ordenación alternativa que, orientada a la finalidad buscada, sí cumpla los preceptos urbanísticos aplicables. Si dicha ordenación alternativa puede ser utilizada por otras Administraciones o particulares promotores en supuestos similares, la misma habrá de ser publicada en la sede electrónica de la Administración informante al objeto de hacer efectivos los principios de lealtad institucional y servicio efectivo a los ciudadanos.

El cumplimiento de este compromiso se incorpora como un compromiso específico en la norma 3 del Código ético propuesto en el Anexo.

C. Falta de uniformidad en el establecimiento y la aplicación de determinaciones técnicas de ordenación (sobre los parámetros urbanísticos básicos) en parcelas colindantes de dos Municipios:

Los Ayuntamientos han de analizar y corregir, en su caso, la existencia de marcadas diferencias en la ordenación urbanística entre parcelas colindantes por el hecho de que el límite municipal da lugar a la aplicación de parámetros muy distintos en unas y otras, o bien en parcelas que están divididas administrativamente por el límite entre un municipio y otro, resultando de aplicación distintas normativas urbanísticas y, por tanto, distintos parámetros edificatorios.

Esta cuestión puede abordarse desde dos puntos de vista: la obligación de constancia de planificación homogénea en el Código ético prevista en la norma 4 o incluso a través de la modificación legal del artículo 137 de la LSPENPC (por adición de un apartado 4) en los siguientes términos:

“La ordenación de los terrenos colindantes de dos Municipios habrá de ser uniforme en cuanto a clase, categoría y calificación del suelo y parámetros urbanísticos básicos aplicables en dichos terrenos.

Reglamentariamente, el Gobierno podrá desarrollar los requisitos para el cumplimiento de este mandato. Respecto al suelo rústico, estos requisitos podrán incluirse en el reglamento al que se refiere el artículo 63.2 de esta Ley.

Se podrá excluir el cumplimiento de este mandato de forma motivada en los correspondientes instrumentos de ordenación, así como por la existencia de elementos naturales o artificiales (como sistemas generales de infraestructuras) que excluyan dicha colindancia entre terrenos”.

D.- Ausencia de una normativa urbanística de desarrollo respecto a las situaciones legales de consolidación y de afectación por actuación pública:

Las Administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística han de analizar y, en su caso, corregir la falta de concreción por el planeamiento de los tipos de obras y usos que pueden autorizarse en las edificaciones, construcciones e instalaciones en situación legal de consolidación o de afectación por actuación pública, en función de los parámetros urbanísticos que motivan la disconformidad, así como el límite (porcentaje afectado) a partir del cual la afectación por una actuación pública determina la aplicación de dicho régimen jurídico y por debajo del cual debe aplicarse el de la situación legal de consolidación. Esta solución se incorpora como compromiso efectivo en el código de conducta, en su norma 3 y como solución normativa, podrían definirse dichas obras y usos en virtud de reglamento ejecutivo de desarrollo de la LSENPC.

E.- Falta de especialización técnica y jurídica en materia de planificación en muchas de las Administraciones implicadas en la tramitación de los instrumentos de ordenación, dada la especialidad de la materia que se sustancia:

Los entes municipales de menor capacidad económica y de gestión deben analizar la necesidad de establecer instrumentos que permitan atribuir la planificación urbanística de los entes municipales de menor capacidad económica y de gestión a unidades especializadas de sociedades mercantiles públicas o a unidades administrativas de los respectivos Cabildos Insulares o de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y, en su caso, adoptar los acuerdos de encargo a medios propios o delegación o suscripción de los convenios procedentes.

Este problema puede solventarse, al menos parcialmente, a través de la “centralización” de la planificación urbanística de los entes municipales en unidades especializadas de sociedades mercantiles públicas (encargos a medios propios –artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014-) o en unidades administrativas de los respectivos Cabildos Insulares o de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el artículo 18.3 LSENPC:

“Las Administraciones Públicas podrán delegar sus competencias propias en materia de ordenación, ejecución e intervención territorial y urbanística en otras Administraciones o en organismos o entidades dependientes de las mismas. Los acuerdos de delegación y de aceptación de la competencia deberán adoptarse por el Gobierno de Canarias o el Pleno de la entidad local”.

Como ejemplo podemos citar el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 22 de junio de 2007, relativo a la solicitud de delegación de competencias a instancia del Cabildo Insular de Fuerteventura en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial para la revisión parcial del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura en Parque Tecnológico Los Estancos, hecho público en virtud de Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 24 de julio de 2007 (B.O.C. núm. 157, de fecha 6 de agosto de 2007).

También debe recordarse a los Cabildos Insulares que han de llevar a cabo las actividades de asesoramiento y formación que les atribuye el artículo 13.2, h) LSENPC.

Por tanto, deben establecerse los instrumentos que permitan atribuir la planificación urbanística de los entes municipales de menor capacidad económica y de gestión a unidades especializadas de sociedades mercantiles públicas o a unidades administrativas de los respectivos Cabildos Insulares o de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, tales como encargos a medios propios, convenios interadministrativos o acuerdos de delegación.

Este compromiso institucional comporta como primer paso, aunque no único, el de dotación adecuada de medios personales y de formación que se recogen en la norma 3 del Código ético.

Sería conveniente además que se valorara por las Administraciones implicadas la adopción de diferentes vehículos jurídicos que fomentaran esta cooperación.

F.- Falta de previsión de un límite (definido en parámetros urbanísticos: uso característico, incremento o reducción de edificabilidad o densidad, ...) entre las actuaciones de dotación (“mejorar la ciudad”) y las actuaciones de renovación o reforma urbana (“crear ciudad”), que debe hacer la normativa urbanística autonómica por remisión del artículo 7 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre:

Esta laguna normativa supone un riesgo de corrupción al no estar definida la delimitación entre una actuación de renovación urbana y una actuación de dotación.

Los Ayuntamientos deben analizar si están actuando de forma uniforme en la determinación del límite entre la actuación de dotación y la actuación de renovación urbana, concretando la frontera entre la mejora de la ciudad existente y la creación de nueva ciudad.

Por tanto, debe fijarse normativamente (en virtud de norma legal o reglamentaria) el límite entre la actuación de dotación y la actuación de renovación urbana, concretando la frontera entre la mejora de la ciudad existente y la creación de nueva ciudad, a través de la determinación de porcentajes referidos a los parámetros urbanísticos de edificabilidad, uso característico o densidad (número de viviendas), determinando de esta forma la cesión del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente con destino al patrimonio público del suelo. Así, en una actuación de renovación o reforma, procederá la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente con destino al patrimonio público del suelo (artículos 47.3 y 50.1, c) LSENPC), mientras que una actuación de dotación corresponde la cesión del 5 % sobre el incremento adicional de aprovechamiento que resulte de la actuación para cualquier actuación de rehabilitación urbana que, implicando nuevos usos o destinos más valiosos, no implique incremento de edificabilidad; y del 15 % en aquellas actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad (artículo 54.2, b) LSENPC).

Como complemento a esta fijación se incorpora un compromiso concreto de fijación en la norma 4 del Código ético contenido en el anexo.

G.- Exigencia de documentación técnica y jurídica para formular consultas sobre la viabilidad de un instrumento de ordenación.

Las consultas sobre la viabilidad de un instrumento de ordenación son concreción del derecho del interesado a obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos que se propongan realizar, por lo que no puede exigirse al interesado una documentación técnica y jurídica que acompañe a dicha consulta:

Las consultas de los ciudadanos a las Administraciones actuantes en materia territorial y urbanística, como concreción del derecho de los interesados a obtener información de la Administración sobre las actuaciones o proyectos que pretenden realizar en el ámbito territorial y material de su competencia, han de resolverse con respeto a los principios de flexibilidad de

forma y simplicidad, claridad, proximidad y servicio efectivo a los ciudadanos, no debiendo exigirse a los ciudadanos más información en sus solicitudes que las relativas a la localización del ámbito o parcela que es objeto de dicha consulta o, en su caso, de la actuación o proyecto que pretende ejecutarse, debiendo ser los empleados públicos los que determinen la ordenación aplicable y la aplicación al proyecto o actuación expuesta de los requisitos aplicables según la LSENPC y la ordenación de aplicación. Y la exigencia al interesado una documentación técnica y jurídica que acompañe a dicha consulta constituye un factor de riesgo interno o institucional y en menor medida individual.

Así, las Administraciones competentes en materia territorial y urbanística deben analizar y, en su caso corregir, si las consultas de los ciudadanos sobre las actuaciones o proyectos que pretenden realizar en el ámbito territorial y material de su competencia se resuelven con respeto a los principios de flexibilidad de forma y simplicidad, claridad, proximidad y servicio efectivo a los ciudadanos, no exigiéndoles más información en sus solicitudes que las relativas a la localización del ámbito o parcela que es objeto de dicha consulta o, en su caso, de la actuación o proyecto que pretende ejecutarse.

Además, la identificación de la parcela a que se refiere la ordenación debería ser suficiente para facilitar automatizada y rápidamente el acceso a los datos, por lo que es preciso avanzar en esa dirección.

Finalmente, y como manifestación del criterio administrativo y para difundirlo, las respuestas a dichas consultas habrán de publicarse en el portal de transparencia de la Administración autora de las mismas disociadas de los datos de carácter personal del consultante.

Estos compromisos específicos se ven recogidos en el principio de transparencia y en el concreto relativo a esta cuestión en la norma 3 de la propuesta de código ético que figura como anexo.

H.- Insuficiencia de motivación expresa del interés general.

Se propone la exigencia a las Administraciones Públicas de motivación expresa del interés general concreto que justifica las actuaciones de ordenación territorial y urbanística:

Todo instrumento de planeamiento está orientado a la consecución del interés general, por lo que las Administraciones Públicas deben justificar en la correspondiente memoria la finalidad concreta que preside dicha ordenación. La falta de esa justificación constituye un factor de riesgo interno o institucional.

Ese interés general puede estar representado por cualquier beneficio para la colectividad, y, por tanto, relacionado con el fomento de la economía (en un sentido amplio: turismo, comercio, ...) o el ocio o la creación de empleo, siempre que sea asumido por la Administración actuante. Esta exigencia debe formar parte no sólo de la legislación y de su interpretación judicial, sino como exigencia a aquellos empleados públicos que formulan tales instrumentos, lo que redundaría en una actuación mejor de gestión y por supuesto en una mayor transparencia de las instituciones, en la forma de rendimiento de cuentas.

Se recoge un compromiso específico a esta cuestión en el apartado 7 de la norma 3 del Código ético propuesto en el anexo.

2) Gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

a) Falta de iniciativa pública en la ejecución de los instrumentos de ordenación, derivándose la misma a la iniciativa privada a través del planeamiento, ante la complejidad de la gestión urbanística y la falta de personal especializado como factor de riesgo individual:

Este problema puede solventarse, al menos parcialmente, a través de la “centralización” de la gestión urbanística de los entes municipales en unidades especializadas de sociedades mercantiles públicas (encargos a medios propios –artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014-) o en unidades administrativas de los respectivos Cabildos Insulares o de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el artículo 18.3 LSENPC:

“Las Administraciones Públicas podrán delegar sus competencias propias en materia de ordenación, ejecución e intervención territorial y urbanística en otras Administraciones o en organismos o entidades dependientes de las mismas. Los acuerdos de delegación y de aceptación de la competencia deberán adoptarse por el Gobierno de Canarias o el Pleno de la entidad local”.

Por tanto, deben establecerse los instrumentos que permitan atribuir la gestión urbanística de iniciativa pública de los entes municipales de menor capacidad económica y de gestión a unidades especializadas de sociedades mercantiles públicas o a unidades administrativas de los respectivos Cabildos Insulares o de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, tales como encargos a medios propios, convenios interadministrativos o acuerdos de delegación.

Este compromiso se recoge en el apartado 1 de la norma 4 del código ético que se incorpora como anexo. No obstante, sería conveniente que tal principio tuviera para cada entidad una concreción con los vehículos jurídicos que se proponen o con aquellos que se consideraran más adecuados.

b) Falta de recursos económicos suficientes para gestionar las expropiaciones urbanísticas del suelo previstas en los instrumentos de ordenación, limitándose a las que son objeto del ejercicio del derecho a ser expropiado, en relación con el plazo que tiene la Comisión de Valoraciones de Canarias para resolver los procedimientos de determinación del justiprecio de los bienes a expropiar:

Los Ayuntamientos deben prever la consignación presupuestaria necesaria para el cumplimiento del deber de expropiar los sistemas generales y locales en el plazo legal de cuatro años desde la entrada en vigor de los instrumentos de ordenación que establezcan la ordenación que posibilite su ejecución.

Deberá hacerse referencia a la existencia de tal consignación presupuestaria en el informe de sostenibilidad económica que se emita en la tramitación del instrumento de ordenación que recoja el correspondiente sistema general o local.

Esta obligación se asume en el marco de la norma 4 del código ético que figura como anexo.

Además, se propone la modificación de los artículos 258.3 y 323.3 LSENPC, incrementando los plazos de resolución por la Comisión de Valoraciones de Canarias de seis meses a un año, como medida de contención del gasto público, y dado que se ha concentrado en dicho órgano autonómico la fijación del justiprecio en todas las expropiaciones que se llevan a cabo por los Ayuntamientos y Cabildos Insulares, en la mayoría de los casos por ejercicio del derecho a ser expropiado por parte de los sujetos expropiados.

c) Emisión de informes de valoración del aprovechamiento objeto de cesión obligatoria y gratuita en los procedimientos de gestión urbanística:

La cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento o Administración actuante del suelo preciso para materializar el 10 % del aprovechamiento lucrativo del ámbito o sector puede sustituirse por el abono de una cantidad de dinero equivalente a su valor de mercado, salvo que deba destinarse a vivienda protegida.

Tal monetización del 10 % del aprovechamiento lucrativo ha de instrumentarse a través de un convenio urbanístico de gestión entre el promotor y el Ayuntamiento o Administración actuante.

Dicho convenio ha de acompañarse de un informe de tasación del suelo a ceder, que deberá formularse por una sociedad de tasación inscrita en el Banco de España y aportarse por el promotor y deberá ser ratificado por un técnico municipal durante el procedimiento de suscripción del convenio urbanístico, para lo que se requiere una formación especializada en valoraciones cuya ausencia determina la concurrencia de un factor de riesgo individual.

Las Administraciones competentes en materia territorial y urbanística han de analizar si la valoración del suelo preciso para materializar el 10 % del aprovechamiento lucrativo del ámbito o sector está concretándose a través de un informe de tasación formulado por una sociedad de tasación inscrita en el Banco de España que se aporta por el promotor y si dicho informe se ratifica por un técnico municipal durante el procedimiento de suscripción del convenio urbanístico, pues dicho informe municipal garantiza el cumplimiento del principio de buena administración en la gestión urbanística, así como la validez de dicha actuación.

Se propone la incorporación de un texto en el apartado 3 de la norma 4 del código ético que figura como anexo.

3) Intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística:

a) Incumplimiento generalizado de los plazos del deber de expedir de oficio las certificaciones del silencio producido (artículo 24.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC-):

Las Administraciones competentes en materia territorial y urbanística han de analizar el cumplimiento de su deber de expedición de la certificación del silencio producido en los procedimientos de intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística, corrigiendo, en su caso, el incumplimiento de tal deber, como factores de riesgo interno o institucional e individual.

Además, debe valorarse el tratamiento de dicha certificación como actuación administrativa automatizada, de forma que el certificado acreditativo del silencio administrativo se puede expedir automáticamente una vez transcurrido el plazo establecido para cada procedimiento en la LSENPC.

Esta solución se incorpora en el texto de la norma 5 del código ético que figura como anexo.

b) Interpretación de las normas urbanísticas en el sentido más estricto, incumpliendo el principio de interpretación favorable al ciudadano:

La Administración debe analizar y, en su caso, corregir la aplicación de la normativa territorial y urbanística en sus estrictos términos, interpretando su contenido, en caso de ausencia, oscuridad o insuficiencia, en el sentido más favorable al ciudadano, en cumplimiento del principio de servicio efectivo al mismo.

Esta solución se incorpora en el texto de la norma 5 del código ético que figura como anexo.

c) Indeterminación del concepto “proyecto conjunto de fachada” y “modificación general de fachada” previstos en el artículo 332.1, LSENPC:

Los Ayuntamientos deben analizar la determinación y, en su caso, determinar en las Ordenanzas Municipales de Edificación el concepto de “proyecto conjunto de fachada” y “modificación general de fachada”, dada la inseguridad jurídica que produce en los particulares dichos conceptos jurídicos indeterminados, por ejemplo, en cuanto a la opción entre solicitud de licencia urbanística o presentación de comunicación previa que legitime dicho proyecto conjunto de acuerdo con el artículo 153.2 LSENPC:

“Las ordenanzas municipales de edificación tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles. Estas ordenanzas deberán ajustarse a las disposiciones relativas a la seguridad, habitabilidad, salubridad, accesibilidad y calidad de las construcciones y edificaciones y ser compatibles con los instrumentos de planeamiento de ordenación urbanística y las medidas de

eficiencia energética, protección del medioambiente y del paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico e histórico-artístico”.

Se incorpora en la norma 5 del código ético propuesto en el anexo el compromiso de regulación de estos conceptos en las ordenanzas municipales. Alternativamente, dichos conceptos deberían definirse legal o reglamentariamente.

e) Indeterminación de las “actuaciones de escasa relevancia o cuantía” a que se refiere el artículo 332.4 LSENPC:

Los Ayuntamientos deben analizar la determinación y, en su caso, determinar la “escasa relevancia o cuantía de las actuaciones” mediante su previsión en las Ordenanzas Municipales de Edificación, pudiendo estar referidos a un porcentaje de la superficie o volumen de la actuación o de su presupuesto de ejecución material, que puede ser de un 5 %, de acuerdo con la instrucción de la entonces Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 15 de abril de 2016, relativa a la interpretación del artículo 44 bis.1 del TRLOTENC, sobre coexistencia de la situación de fuera de ordenación y de situación legal de consolidación, en edificios que se encuentran en situación de consolidación por la pequeña entidad de las obras ilegales que han dado lugar a la situación de fuera de ordenación.

No obstante, dicha determinación también podrá fijarse mediante la modificación o desarrollo por reglamento ejecutivo de la LSENPC.

Ante la falta de concreción del concepto de “escasa relevancia o cuantía” en las ordenanzas municipales canarias, procede determinar mediante la propia LSENPC o, por remisión, a través de reglamento ejecutivo, dichos conceptos jurídicos indeterminados, pudiendo estar referidos a un porcentaje de la superficie o volumen de la actuación o de su presupuesto de ejecución material, pudiéndose tomar como referencia el 5 % fijado en el Acuerdo de la entonces Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 15 de abril de 2016, respecto de la instrucción relativa a la interpretación del artículo 44 bis.1 del TRLOTENC sobre coexistencia de la situación de fuera de ordenación y de situación legal de consolidación, en edificios que se encuentran en situación de consolidación por la pequeña entidad de las obras ilegales que han dado lugar a la situación de fuera de ordenación, de conformidad con la solicitud formulada por el Ayuntamiento de La Orotava. - Expíe. 2015/8787 (B.O.C. núm. 81, de 27 de abril de 2016), en el que se afirma:

“Por tanto, partiendo de la jurisprudencia constante sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo y, en concreto, en Derecho Urbanístico, y tomando como referencia el límite normativo que supone la aplicación de dicho principio en materia de gestión urbanística (Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias) y en materia de planeamiento urbanístico (Anteproyecto de la Ley de Suelo de Canarias), debemos entender que las obras en situación de fuera de ordenación por su origen ilegal que no supongan una alteración superior al 5% de los parámetros urbanísticos básicos aplicables a una edificación, construcción o instalación en situación de conformidad con el planeamiento o en situación de consolidación, no transmiten dicha situación de fuera de ordenación a la totalidad del volumen en que se integran”.

Así, debe determinarse la “escasa relevancia o cuantía de las actuaciones” mediante su previsión en las Ordenanzas Municipales de Edificación o la modificación de la LSENPC o, por remisión, a través de reglamento ejecutivo, pudiendo estar referidos a un porcentaje de la superficie o volumen de la actuación o de su presupuesto de ejecución material, que puede ser de un 5 %, de acuerdo con la instrucción de la entonces Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 15 de abril de 2016, relativa a la interpretación del artículo 44 bis.1 del TRLOTENC, sobre coexistencia de la situación de fuera de ordenación y de situación legal de consolidación, en edificios que se encuentran en situación de consolidación por la pequeña entidad de las obras ilegales que han dado lugar a la situación de fuera de ordenación.

Se incorpora en la norma 5 del código ético propuesto en el anexo el compromiso de regulación de estos conceptos en las ordenanzas municipales, si bien han de valorarse también por homogeneidad las opciones legislativas propuestas.

4) Restablecimiento de la legalidad urbanística y ejercicio de la potestad sancionadora:

a) Caducidad de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística (seis meses):

Las Administraciones con competencias en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística han de analizar el porcentaje de procedimientos en dicha materia en los que se incurre en caducidad, adoptando, en su caso, las medidas para evitar la misma.

No obstante, se propone modificar el artículo 356 LSENPC, incrementando el plazo máximo de resolución de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística a doce meses. Otras Comunidades Autónomas establecen plazos superiores, como la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, donde se fija en un año en el artículo 195.1 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de las Illes Balears:

“El plazo máximo para notificar la resolución expresa que se dicte en el procedimiento de restablecimiento será de un año, a contar desde la fecha de la iniciación”.

Dado el número de actuaciones urbanísticas ilegales que se producen en el ámbito territorial autonómico y la escasez de recursos humanos destinados al restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada, una solución sencilla para evitar la caducidad de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística incoados por las distintas Administraciones consistiría en incrementar el plazo máximo de resolución de los mismos a doce meses a través de la modificación del artículo 356 LSENPC.

Por tanto, se propone modificar el artículo 356 LSENPC, incrementando el plazo máximo de resolución de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística a doce meses. No obstante, también se prevé el compromiso de planificación y priorización de estas actuaciones en la norma 6 del código ético contenido en el anexo.

b) Caducidad de los procedimientos sancionadores en materia urbanística (seis meses):

Las Administraciones con competencias en materia sancionadora por infracciones a la legalidad urbanística han de analizar el porcentaje de procedimientos sancionadores en dicha materia en los que se incurre en caducidad, adoptando, en su caso, las medidas para evitar la misma.

Otras Comunidades Autónomas establecen plazos superiores, como la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, donde se fija en un año en el artículo 197.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de las Illes Balears:

“El plazo máximo en que se notificará la resolución expresa del procedimiento sancionador será de un año a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación”.

O la Comunidad Valenciana, donde se prevé la posibilidad de su ampliación por seis meses más en el artículo 256.2 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana:

“El plazo para resolver el expediente sancionador será de seis meses contado desde la fecha de su iniciación, plazo ampliable, como máximo, por otros seis meses mediante acuerdo adoptado por el órgano competente para iniciar el procedimiento”.

Dado el número de actuaciones urbanísticas ilegales que se producen en el ámbito territorial autonómico, los plazos establecidos legalmente no hacen viable la tramitación en tiempo de los procedimientos sancionadores en materia urbanística, por lo que una solución sencilla para evitar la caducidad de los procedimientos sancionadores incoados por las distintas Administraciones en esta materia consistiría en incrementar el plazo máximo de resolución de los mismos a doce meses a través de la modificación del artículo 406.2 LSENPC.

Por tanto, se propone modificar el artículo 406.2 LSENPC, incrementando el plazo máximo de resolución de los procedimientos sancionadores en materia urbanística a doce meses. No obstante, también se prevé el compromiso de planificación y priorización de estas actuaciones en la norma 6 del código ético contenido en el anexo.

c) Caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística (cuatro años, con carácter general):

Las Administraciones con competencias en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística han de analizar el porcentaje de actuaciones ilegales respecto a las que la acción de restablecimiento no se puede ejercitar por haber transcurrido el plazo máximo legal para ello, adoptando, en su caso, las medidas para evitar la caducidad de dicha acción.

Otras Comunidades Autónomas establecen plazos superiores, como la Comunidad Autónoma de Cataluña, que fija el plazo general “de prescripción³” de la acción de restauración en seis años en el artículo 207.1 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto:

³La acción de restablecimiento de la legalidad urbanística está sujeta a plazo de caducidad, no de prescripción, según afirma el Tribunal Supremo en una jurisprudencia constante de la que son exponentes las Sentencias de 3 de mayo de 1995 y 3 de abril de 2000.

“La acción de restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado prescribe a los seis años de haberse producido la vulneración de la legalidad urbanística o, en su caso, la finalización de las actuaciones ilícitas o el cese de la actividad ilícita. Si estas actuaciones tienen el amparo de un título administrativo ilícito, la acción de restauración prescribe a los seis años de haberse producido la correspondiente declaración de nulidad o anulabilidad, ya sea en vía administrativa ya sea por sentencia judicial firme”.

O la Comunidad Autónoma de Galicia, que fija también un plazo general de seis años en el artículo 153.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:

“Si estuvieran acabadas las obras sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o incumpliendo las condiciones señaladas en las mismas, la persona titular de la alcaldía, dentro del plazo de seis años, a contar desde la total terminación de las obras, incoará expediente de reposición de la legalidad, procediendo según lo dispuesto en el artículo anterior. Se tomará como fecha de terminación de las obras la que resulte de su efectiva comprobación por La administración actuante, sin perjuicio de su acreditación por cualquier otro medio de prueba válido en derecho”.

Dado el número de actuaciones urbanísticas ilegales que se producen en el ámbito territorial autonómico, los plazos establecidos legalmente no hacen viable el ejercicio en tiempo de las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada, por lo que una solución sencilla para evitar la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística consistiría en incrementar el plazo máximo de caducidad de dicha acción a seis años a través de la modificación del artículo 361 LSENPC.

Por tanto, se propone modificar el artículo 361 LSENPC, incrementando el plazo de caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística a seis años.

d) Falta de previsión de un plazo máximo para la realización de los trámites de información previa a la incoación de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística:

Las Administraciones con competencias en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística han de analizar el tiempo en que se desarrollan las actuaciones de información previa a la incoación de los procedimientos de restablecimiento, adoptando, en su caso, las medidas para uniformar los plazos en que se desarrollen dichas actuaciones, informando de los mismos a los ciudadanos, aunque sean de carácter orientativo.

Por ello se incorpora un compromiso de actuación en 6 meses en la norma 6 del Código ético propuesto como anexo.

Además, se propone la modificación del tenor literal del apartado 2 del artículo 353 LSENPC en los siguientes términos:

“La incoación podrá venir precedida de requerimientos al presunto infractor y de la visita al lugar donde se localice la actuación, cuando resulte necesaria, y de los informes sobre la contravención de la legalidad urbanística.

Dichos trámites deberán ordenarse a través de una resolución de iniciación de actuaciones previas por el órgano competente para la incoación. Transcurridos seis meses (– un año) desde

que se haya dictado dicha resolución sin que se haya incoado el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y notificado dicha resolución al presunto infractor, se producirá la caducidad del procedimiento de actuaciones previas”.

e) Carácter anónimo de las denuncias en materia urbanística por efecto directo de la normativa comunitaria:

Las Administraciones Públicas receptoras de una denuncia en materia urbanística que no exprese la identidad del denunciante habrán de tener en cuenta el proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, y la Directiva UE 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, que tiene entre sus ámbitos de protección material la “protección del medio ambiente” y que se aplicará *“a los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional”*, los cuales, en el caso de denuncias externas, tienen derecho a preservar su anonimato, pudiendo presentar dichas denuncias por escrito o verbalmente, de forma presencial o telemática, o a través de reuniones, para lo que las Administraciones han de establecer los instrumentos que posibiliten su recepción, incluido un buzón físico o electrónico.

Se propone por ello la asunción del compromiso de establecimiento de un sistema de recepción de denuncias en la norma 6 del código ético propuesto en el anexo.

f) Anotación preventiva de las órdenes de demolición dictadas en procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística:

Las Administraciones competentes para la incoación de procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística han de incluir en los actos de inicio de tales procedimientos la solicitud al Registro de la Propiedad correspondiente de anotación preventiva de dicha incoación sobre la finca en la que se presuma realizada la infracción objeto del procedimiento.

Se propone por ello la asunción del compromiso de remisión a los registros de la propiedad en la norma 6 del código ético propuesto en el anexo.

g) Inscripción de nota marginal en el Registro de la Propiedad de la declaración de ilegalidad de licencias de edificación:

Las Administraciones Públicas que hayan revisado de oficio una licencia de edificación o estimado un recurso administrativo en que se declare la nulidad o se anule la misma, o bien que sean parte en un procedimiento judicial en que la sentencia que ponga fin al mismo declare la nulidad o anule la licencia, deberán instar al Registro de la Propiedad la práctica de nota marginal sobre la finca registral afectada.

Se propone por ello la asunción del compromiso de remisión a los registros de la propiedad en la norma 6 del código ético propuesto en el anexo.

h) Elaboración de planes de inspección urbanística:

Así, las Administraciones Públicas han de formular planes de inspección urbanística previo análisis de su ámbito territorial de competencias y determinación de los objetivos a conseguir y la prelación de tales objetivos, pues su ausencia constituye un factor de riesgo interno o institucional.

El compromiso global de transparencia contenido en el código ético se especifica para este concreto aspecto en la norma 6 del código ético contenido en el anexo.

5) Transparencia de las Administraciones Públicas, exigencia de responsabilidades y código de conducta de los empleados públicos en materia urbanística:

a) Transparencia de las Administraciones Públicas:

Las Administraciones Públicas han de remitir, al objeto de su publicación, al Registro de Planeamiento de Canarias todos los actos e instrumentos a que se refiere el artículo 6 del Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Se recomienda, como buena práctica administrativa (al objeto de hacer efectiva la acción pública en materia urbanística), que las Administraciones Públicas publiquen en el portal de transparencia todos los actos que hayan dictado en materia territorial y urbanística, previa disociación de los datos especialmente protegidos.

Además, la acción pública en materia urbanística (artículos 62 TRLSRU y 327 LSENPC) hace recomendable la publicidad activa de todos los actos dictados en materia territorial y urbanística por parte de las Administraciones Públicas, previa disociación de los datos especialmente protegidos (artículo 14.2 de la Ley 12/2014).

Por tanto, las Administraciones Públicas han de remitir, al objeto de su publicación, al Registro de Planeamiento de Canarias todos los actos e instrumentos a que se refiere el artículo 6 del Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Se recomienda, como buena práctica administrativa (al objeto de hacer efectiva la acción pública en materia urbanística), que las Administraciones Públicas publiquen en el portal de transparencia todos los actos que hayan dictado en materia territorial y urbanística, previa disociación de los datos especialmente protegidos.

Estos compromisos conforman el contenido de la norma 7 del código ético que consta en el anexo.

b) Exigencia de responsabilidad patrimonial al empleado público que haya informado favorablemente una licencia o cualquier otro acto de contenido urbanístico declarado nulo o anulado con posterioridad, en caso de concurrencia de dolo, culpa o negligencia grave:

Las Administraciones Públicas que hayan indemnizado a los perjudicados por la declaración de nulidad o anulación de una licencia u otro acto de contenido urbanístico deben exigir responsabilidad patrimonial a los empleados públicos que hayan emitido informes favorables en el procedimiento para su producción, cuando se aprecie la concurrencia en su emisión de dolo, culpa o negligencia graves.

Además, al objeto de evitar que dicha declaración de nulidad o anulación se extienda a otros supuestos por la aplicación del mismo criterio técnico o jurídico municipal que después ha sido revocado, debe publicarse en la sede electrónica de la correspondiente Administración el acto o sentencia revocatorio, de forma que los empleados públicos y los ciudadanos tengan conocimiento del criterio aplicable.

Estos compromisos se contienen en la norma 7 y 8 del Código ético propuesto en el anexo.

c) Código de conducta de los empleados públicos en materia de conflictos de interés en el área urbanística:

Los Códigos de conducta de los empleados públicos contienen compromisos adicionales a los legalmente establecidos en orden a fomentar una conducta de integridad de la institución que legitime su actuación y minimice los riesgos de gestión.

Su contenido puede ser muy variado y normalmente se centran en la asunción paulatina y concreta de cuestiones que, o bien no se han abordado, o se hace de forma incompleta o sin plazo previsto. Por ello, gran parte de las soluciones expuestas como solución de la Administración puede servir para conformar un código ético que pormenore y ponga fecha a las soluciones que se exponen (por ejemplo, la emisión de certificaciones de forma automatizada o a otras alternativas que cubran los riesgos descritos).

No obstante, el área de los conflictos de interés debe ser prioritaria, ya que es garante de una actuación imparcial que atiende exclusivamente a los intereses públicos.

Se recomienda, como buena práctica administrativa (al objeto de generar confianza en la persona interesada), que los empleados públicos responsables de la tramitación de un procedimiento administrativo formulen, con carácter previo o simultáneo a la incoación del procedimiento o inmediatamente después de ser designados para su instrucción, una declaración sobre la inexistencia de conflicto de interés con el objeto de dicho procedimiento.

El tratamiento de los conflictos de interés se incorpora como criterio general en la norma 8 del Código ético contenido en el anexo, pero debe ser adaptado a cada institución.

6) Sugerencias de mejora:

1. Los riesgos que se han expuesto y las posibles soluciones a las debilidades planteadas han de afrontarse desde dos puntos de vista: como compromiso de actuación a través de la asunción de los principios y actuaciones que enumera el código de conducta que se incorpora como

anexo y en aquellos casos en que no sea posible, a través de las modificaciones legislativas que se proponen.

2. El ámbito del Código ético debe tomarse como un compromiso efectivo de mejora de la gestión en el que se haya realizado un análisis previo de las cuestiones que se refieren y una adhesión a los valores y principios que se formulan para ser efectivo.
3. Según los análisis efectuados el código ético puede abarcar todos o algunos de los siguientes aspectos:
 - a) En el ámbito de la ordenación general de recursos naturales, ordenación territorial y ordenación urbanística fomentando la difusión de plazos, la formulación de informes proactivos, ordenando la situación de los territorios contiguos en los términos municipales, aclarando cuándo se dará la situación de legal de consolidación o afectación por actuación pública, priorizando la dotación y formación del personal, reduciendo la documentación que se precisa para acceder a la información urbanística y haciendo públicos los concretos intereses generales que motivan sus actuaciones.
 - b) En la gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación a través del impulso de la iniciativa pública, de las previsiones presupuestarias para dar cumplimiento al deber de expropiar, y en la asunción administrativa de los informes de tasación de aprovechamiento urbanístico.
 - c) En la intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística, se adoptan los compromisos de emisión de oficio y automatizada de las certificaciones de silencio administrativo, de interpretación de las normas urbanísticas según el principio de servicio efectivo al ciudadano y las determinaciones de los conceptos de proyecto conjunto de fachada y modificación general de fachada, así como de actuaciones de escasa relevancia o cuantía.
 - d) En materia de restablecimiento de legalidad urbanística y de ejercicio de la potestad sancionadora con un compromiso de planificación y priorización de estos procedimientos, así como determinación de un plazo máximo de 6 meses para las actuaciones de información previa. Se incorpora también un compromiso de recepción de denuncias y los de traslado al registro de la propiedad de los actos de declaración de ilegalidad de licencias de edificación y anulaciones de las mismas. Finalmente se incorpora también el compromiso de la sujeción a la planificación para los planes de inspección urbanística.
 - e) En materia de transparencia, responsabilidades y conducta de los empleados se adquieren los compromisos de publicación en el portal de transparencia de los actos y criterios de esta área, así como a trasladar al registro de planeamiento de Canarias los mismos. Como expresión del compromiso personal de los empleados públicos se prevé también la publicación de los actos y sentencias revocatorias, así como la exigencia de responsabilidades en caso de dolo, culpa o negligencia graves. Se adopta también una especial atención al tratamiento de los conflictos de interés.

4. Se recomienda, como forma de coadyuvar a la mejora de la gestión, y la salvaguarda del tratamiento homogéneo de los ciudadanos con independencia de que su Ayuntamiento adopte o no un Código ético la modificación legal en las siguientes cuestiones:

a) Modificación del art.137 de la LSPENPC con un nuevo apartado que obligue a la adopción de ordenación de los terrenos colindantes de dos municipios, con la excepción de una motivación suficiente o por elementos naturales o artificiales que excluyan dicha colindancia.

b) Adopción de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la LSENPC que defina los tipos de obra y uso que pueden autorizarse en las situaciones de consolidación y de afectación por actuación pública.

c) Fijación del límite entre dotación y renovación urbana a través de porcentajes referidos a parámetros urbanísticos de edificabilidad, uso característico o densidad.

d) Definición legal de los conceptos de proyecto conjunto de fachada y modificación general de fachada

e) Fijación legal del concepto de escasa relevancia o cuantía de las actuaciones mediante un porcentaje de la superficie o volumen de actuación.

f) Modificación del art. 353.2 incorporando un plazo de caducidad del procedimiento de actuaciones previas.

5. Finalmente, se recomienda la adopción de las modificaciones legales siguientes para cubrir aquellos aspectos que no pueden ser atendidos desde un marco ético o cuya legislación precisa una mejora para cubrir los actuales riesgos de gestión y cumplir la legislación en materia de plazos:

a) Aumento de plazos de resolución por la Comisión de valoraciones de Canarias de 6 meses a un año (arts. 258.3 y 323.2 LSENPC)

b) Aumento de los plazos máximos de resolución de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística a 12 meses.

c) Aumento de los plazos máximos de resolución de los procedimientos de sancionadores de la legalidad urbanística a 12 meses.

d) Aumento del plazo de caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística 6 años.

ANEXO I. Esquemas procedimentales básicos de los instrumentos de Ordenación del Territorio.

a.1) Directrices de Ordenación (artículos 87 – 93 LSENPC y 28 – 31 RPC):

Su objeto es la ordenación de los recursos naturales y del territorio de la comunidad autónoma, articulando las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible y el equilibrio ambiental, territorial y paisajístico de Canarias.

De forma resumida, el esquema procedimental de tramitación abarca las siguientes actuaciones:

1) Iniciación mediante Acuerdo de la Consejería competente, que deberá recoger:

- las causas que la justifiquen,
- los objetivos que se persiguen,
- los plazos estimados para su elaboración,
- la Consejería competente para su elaboración y
- podrá incluir la medida cautelar de suspensión de la tramitación de los instrumentos de ordenación, y/o la suspensión de licencias.

2) Elaboración de estudios y recopilación de datos de las Administraciones Públicas para la redacción del borrador de Directrices de Ordenación por la consejería competente.

3) Consulta pública a la ciudadanía y organizaciones más representativas potencialmente afectadas (portal web de la Consejería; 1 - 2 meses), sobre:

- Problemas que se pretenden solucionar.
- Necesidad y oportunidad de la ordenación.
- Objetivos que se persiguen.
- Posibles soluciones alternativas.

4) Elaboración del borrador de las Directrices de Ordenación y del Documento inicial estratégico, con el siguiente contenido:

- Objetivos de la planificación.
- Alcance y contenido de las Directrices de Ordenación y de sus alternativas.
- Desarrollo previsible de las Directrices de Ordenación.
- Potenciales impactos ambientales.

Incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

- 5) Solicitud de inicio de la Evaluación ambiental estratégica al Órgano ambiental⁴.
- 6) En su caso, resolución motivada de inadmisión del Órgano ambiental, en un plazo de un mes, previa audiencia del Órgano promotor⁵ por plazo de 10 días hábiles (que suspende el plazo anterior), por alguna de las siguientes razones:
- a) Las Directrices de Ordenación son manifiestamente inviables por razones ambientales.
 - b) El Documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.
 - c) Ya se hubiese inadmitido o dictado una Declaración ambiental estratégica desfavorable en un instrumento de ordenación sustancialmente análogo al presentado.
- 7) Consulta por el Órgano ambiental del borrador de las Directrices de Ordenación y el Documento inicial estratégico a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (2 meses).
- 8) Elaboración por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.
- Remisión a la consejería competente (Órgano promotor) -plazo máximo: 1 mes-.
- Publicación en la sede electrónica de la Consejería y del Órgano ambiental.
- 9) Elaboración por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y del Documento de avance de las Directrices de Ordenación.
- Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (previamente consultadas), acompañando un resumen no técnico del estudio ambiental estratégico:
- publicación en el Boletín Oficial de Canarias, en dos de los periódicos de mayor difusión en la CA y en la sede electrónica de la Consejería.
 - plazo: 45 días hábiles - 3 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.
- 10) En su caso, modificación por la Consejería competente del estudio ambiental estratégico y elaboración por el Órgano promotor del documento de aprobación inicial de las Directrices de Ordenación.

⁴Según el artículo 5.1, e) de la Ley 21/2013, el “Órgano ambiental” es el “órgano de la Administración pública que elabora, en su caso, el documento de alcance, que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y formula las declaraciones ambientales estratégicas, los informes ambientales estratégicos, las declaraciones de impacto ambiental, y los informes de impacto ambiental”.

⁵Según el artículo 5.2, a) de la Ley 21/2013, a efectos de la evaluación ambiental estratégica, el “Promotor” es “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretende elaborar un plan o programa de los contemplados en el ámbito de aplicación de esta ley, independientemente considerado de la Administración que en su momento sea la competente para su adopción o aprobación”.

Informe de los Departamentos de la Administración Autonómica afectados (por razón de las competencias que ejercen) -plazo máximo: 1 mes-. Si se contradicen, resolverá la discrepancia el Consejo de Gobierno.

11) Aprobación inicial por la Consejería competente.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas:

-publicación en el B.O.C., en dos de los periódicos de mayor difusión en la Comunidad Autónoma (uno en cada provincia) y en la sede electrónica de la Consejería.

-plazo: 45 días hábiles - 3 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

12), Introducción de las modificaciones oportunas en el documento aprobado inicialmente y actualizando el estudio ambiental estratégico.

En caso de cambios sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

13) Aprobación provisional de las Directrices de Ordenación por el titular de la Consejería.

Remisión al Parlamento para su debate conforme al procedimiento establecido para el examen de los planes y programas remitidos por el Gobierno de:

-el documento de las Directrices de Ordenación,

-la documentación ambiental y

-un documento-resumen de la participación pública e institucional.

14) Remisión de la Propuesta final de las Directrices de Ordenación al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 3 meses (prorrogable por 1 mes más por razones motivadas y comunicadas a la Consejería) desde la recepción del expediente completo.

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará a la Consejería competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Declaración ambiental estratégica, la Consejería manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al Consejo de Gobierno.

Formulada la Declaración ambiental estratégica (y, en su caso, el acuerdo de resolución de discrepancia -artículo 25.4 RPC-), se publicará en el B.O.C. y en la sede electrónica del Órgano ambiental en un plazo de 15 días hábiles.

15) La propuesta final de las Directrices de Ordenación, una vez introducidas las correcciones derivadas de la Declaración ambiental estratégica, se someterá a aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno.

Contendrá un documento de resumen que detalle:

- líneas básicas de la ordenación;
- informes de las Administraciones consultadas; y
- alegaciones presentadas en el trámite de información pública.

16) Publicación en el B.O.C. y en la sede electrónica de la Consejería.

a.2) Plan Insular de Ordenación (artículos 94 – 103 LSENPC y 32 – 35 del Reglamento de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 182/2018, de 26 de diciembre –RPC-):

También en la ordenación estructural del espacio insular se dan estas cuestiones. El plan insular de ordenación tiene por objeto la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible.

Al igual que en el caso anterior, se examina cuál es el procedimiento legalmente previsto para su tramitación, y se llega a idéntica conclusión.

El Esquema procedimental de tramitación de un plan insular de ordenación es el siguiente:

1) Iniciación mediante Acuerdo del Pleno del Cabildo, dirigido a:

Fijar la necesidad y oportunidad de la ordenación.

Designar el (Órgano promotor) y el (Órgano ambiental).

Designar un director responsable de la revisión del Plan.

Establecer un cronograma estimado de la tramitación.

Podrá incluir la medida cautelar de suspensión de la tramitación de los instrumentos de ordenación, y/o la suspensión de licencias.

2) Elaboración de estudios y recopilación de datos de las Administraciones Públicas para la redacción del borrador del plan por la consejería insular competente.

3) Consulta pública a la ciudadanía y organizaciones más representativas potencialmente afectadas (portal web del Cabildo; 1 - 2 meses), sobre:

- Problemas que se pretenden solucionar.
- Necesidad y oportunidad de la regulación.
- Objetivos que se persiguen.
- Posibles soluciones alternativas.

4) Elaboración del borrador del plan y del Documento inicial estratégico, con el siguiente contenido:

- Objetivos de la planificación.
- Alcance y contenido del plan y de sus alternativas.
- Desarrollo previsible del plan.
- Potenciales impactos ambientales.
- Incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

5) Solicitud de inicio de la (Evaluación ambiental estratégica) al Órgano ambiental.

6) En su caso, resolución motivada de inadmisión del Órgano ambiental, en un plazo de un mes, previa audiencia del Órgano promotor por plazo de 10 días hábiles (que suspende el plazo anterior), por alguna de las siguientes razones:

Las Directrices de Ordenación son manifiestamente inviables por razones ambientales.

El Documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.

Ya se hubiese inadmitido o dictado una Declaración ambiental estratégica desfavorable en un instrumento de ordenación sustancialmente análogo al presentado.

7) Consulta por el Órgano ambiental del borrador del plan y el Documento inicial estratégico a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (2 meses).

8) Elaboración por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Remisión a la consejería insular competente (Órgano promotor) -plazo máximo: 1 mes-.

Publicación en la sede electrónica del Cabildo y, en su caso, del Órgano ambiental (si pertenece a una administración pública diferente).

9) Elaboración por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y del Documento de avance del plan.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (previamente consultadas):

-publicación en el B.O.C., en dos de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Cabildo.

-plazo: 45 días hábiles - 3 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

10) En su caso, modificación por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y elaboración por el Órgano promotor del documento de aprobación inicial del plan.

Informe de las áreas y organismos dependientes o adscritos al Cabildo afectados (por razón de las competencias que ejercen) -plazo máximo: 1 mes-. Si se contradicen, resolverá la discrepancia el Consejo de Gobierno Insular.

Aprobación inicial por el Pleno del Cabildo.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas (Ayuntamientos de la isla, Administración Autónoma y Administración Estatal):

-publicación en el B.O.C., en dos de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Cabildo.

-plazo: 45 días hábiles - 3 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

-la Administración Autónoma emite un informe único (a través del órgano colegiado previsto en el artículo 12.5 LSENPC, preceptivo y vinculante, sobre cuestiones relativas a las competencias sectoriales autonómicas afectadas, así como sobre aspectos que puedan suponer una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico (criterios de legalidad).

11) Propuesta final del plan, modificando el documento aprobado inicialmente y actualizando el estudio ambiental estratégico.

En caso de cambios sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

12) Remisión de la Propuesta final del plan al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 3 meses (prorrogable por 1 mes más por razones motivadas y comunicadas al Cabildo) desde la recepción del expediente completo.

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará al órgano insular competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Declaración ambiental estratégica, la consejería insular que tramita el plan (Órgano promotor) manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al Pleno del Cabildo.

Formulada la Declaración ambiental estratégica (y, en su caso, el acuerdo de resolución de discrepancia -artículo 25.4 RPC-), se publicará en el B.O.C y en la sede electrónica del Cabildo y del Órgano ambiental en un plazo de 15 días hábiles.

13) La propuesta final del plan, una vez introducidas las correcciones derivadas de la Declaración ambiental estratégica, se someterá a aprobación definitiva por el Pleno del Cabildo, de forma total o parcial.

Contendrá un documento – resumen que detalle:

- líneas básicas de la ordenación;
- informes de las Administraciones consultadas; y
- alegaciones presentadas en el trámite de información pública.

14) Publicación en el B.O.C. y en la sede electrónica del Cabildo.

a.3) Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Especiales (artículos 118 – 122 LSENPC y 40 – 44 RPC):

Los planes territoriales parciales tienen por objeto la ordenación integrada de partes singulares y concretas del territorio que, en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos, tienen trascendencia insular o supramunicipal.

Los planes territoriales especiales tendrán por objeto exclusivo:

- a) Concretar y definir las infraestructuras y los equipamientos estructurantes de interés supramunicipal, cuando no sean objeto de ordenación por el plan insular de ordenación o por determinaciones de la legislación sectorial cuando esté así establecido por la misma.
- b) Definir y ordenar los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público y recreativos vinculados a los recursos naturales y espacios protegidos.

En este caso el esquema procedimental de tramitación es el siguiente:

1) Iniciación mediante Acuerdo del Pleno del Cabildo, dirigido a:

Fijar la necesidad y oportunidad de la ordenación.

Designar el (Órgano promotor) y el (Órgano ambiental).

Designar un director responsable de la elaboración del plan.

Establecer un cronograma estimado de la tramitación.

Adoptar la medida cautelar de suspensión de la tramitación de los instrumentos de ordenación, y/o la suspensión de licencias, en su caso.

2) Elaboración de estudios y recopilación de datos de las Administraciones Públicas para la redacción del borrador del plan por la consejería insular competente.

3) Consulta pública (“previa”) a la ciudadanía y organizaciones más representativas potencialmente afectadas (portal web del Cabildo; 1 mes), sobre:

- Problemas que se pretenden solucionar.
- Necesidad y oportunidad de la regulación.
- Objetivos que se persiguen.
- Posibles soluciones alternativas.

4) Elaboración del borrador del plan y del Documento inicial estratégico, con el siguiente contenido:

- Objetivos de la planificación.
- Alcance y contenido del plan y de sus alternativas.
- Desarrollo previsible del plan.
- Potenciales impactos ambientales.
- Incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

5) Solicitud de inicio de la Evaluación ambiental estratégica al Órgano ambiental ⁶.

6) En su caso, resolución motivada de inadmisión del Órgano ambiental, en un plazo de un mes, previa audiencia del Órgano promotor⁷ por plazo de 10 días hábiles (que suspende el plazo anterior), por alguna de las siguientes razones:

a) Las Directrices de Ordenación son manifiestamente inviables por razones ambientales.

b) El Documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.

c) Ya se hubiese inadmitido o dictado una Declaración ambiental estratégica desfavorable en un instrumento de ordenación sustancialmente análogo al presentado.

7) Consulta por el Órgano ambiental del borrador del plan y el Documento inicial estratégico a las (Administraciones Públicas) afectadas y personas interesadas (2 meses).

Si las determinaciones del PT afectan a un espacio natural protegido, incluidos los de la Red Natura 2000, se requerirá informe de compatibilidad del órgano de gestión, o, cuando no estuviese constituido, del correspondiente cabildo insular.

8) Elaboración por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Remisión a la consejería insular competente (Órgano promotor) -plazo máximo: 1 mes-.

Publicación en la sede electrónica del Cabildo y, en su caso, del Órgano ambiental (si pertenece a una AP diferente).

⁶. Según el artículo 5.1, e) de la Ley 21/2013, el “Órgano ambiental” es el “órgano de la Administración pública que elabora, en su caso, el documento de alcance, que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y formula las declaraciones ambientales estratégicas, los informes ambientales estratégicos, las declaraciones de impacto ambiental, y los informes de impacto ambiental”.

⁷Según el artículo 5.2, a) de la Ley 21/2013, a efectos de la evaluación ambiental estratégica, el “Promotor” es “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretende elaborar un plan o programa de los contemplados en el ámbito de aplicación de esta ley, independientemente considerado de la Administración que en su momento sea la competente para su adopción o aprobación”.

9) Elaboración por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y del Documento de avance del plan

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (previamente consultadas):

-publicación en el B.O.C., en dos de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Cabildo.

-plazo: 45 días hábiles - 2 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

10) En su caso, modificación por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y elaboración por el Órgano promotor del documento de aprobación inicial del plan.

Informe de las áreas y organismos dependientes o adscritos al Cabildo afectados (por razón de las competencias que ejercen) -plazo máximo: 1 mes-. Si se contradicen, resolverá la discrepancia el Consejo de Gobierno Insular.

Aprobación inicial por el Pleno del Cabildo.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas (Ayuntamientos de la isla, Administración Autonómica y Administración Estatal):

-publicación en el B.O.C., en dos de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Cabildo.

-plazo: 45 días hábiles - 2 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

-la Administración Autonómica emite un informe único (a través del órgano colegiado previsto en el artículo 12.5 LSENPC, preceptivo y vinculante, sobre cuestiones relativas a las competencias sectoriales autonómicas afectadas, así como sobre aspectos que puedan suponer una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico (criterios de legalidad).

11) Propuesta final del plan, modificando el documento aprobado inicialmente y actualizando el estudio ambiental estratégico.

En caso de cambios sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

12) Remisión de la Propuesta final del plan al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 2 meses desde la recepción del expediente completo.

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará al órgano insular competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Declaración ambiental estratégica, el Órgano promotor manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano

ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al Pleno del Cabildo.

Formulada la Declaración ambiental estratégica (y, en su caso, el acuerdo de resolución de discrepancia -artículo 25.4 RPC-), se publicará en el B.O.C y en la sede electrónica del Cabildo y del Órgano ambiental (si la Declaración ambiental estratégica no fue formulada por el Cabildo - artículo 44.1. 5º RPC-) en un plazo de 15 días hábiles.

13) La propuesta final del plan, una vez introducidas las correcciones derivadas de la Declaración ambiental estratégica, se someterá a aprobación definitiva por el Pleno del Cabildo, de forma total o parcial.

Contendrá un documento – resumen que detalle:

- líneas básicas de la ordenación;
- informes de las Administraciones consultadas; y
- alegaciones presentadas en el trámite de información pública.

14) Publicación en el B.O.C. y en la sede electrónica del Cabildo.

a.4) Proyectos de Interés Insular –PII- y Proyectos de Interés Autonómico –PIA- (artículos 123 – 132 LSENPC -capítulo V del Título III- y 45 – 53 RPC -capítulo II del Título IV-):

Tienen por objeto 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.

La iniciativa para su tramitación puede ser pública o privada.

A). -En caso de iniciativa pública:

1) Propuesta de acuerdo de iniciación del departamento autonómico o consejería insular competente por razón de la materia o en materia de ordenación territorial.

2) El Pleno del Cabildo o el Gobierno de Canarias adoptará un acuerdo de iniciación en el que se dé cuenta de:

- las circunstancias sobrevenidas o de urgencia que motivan el proyecto,
- de su carácter estratégico,
- y se declare de interés insular o autonómico.

3) Documentación del acuerdo de iniciación:

a) Memoria justificativa y descripción detallada de la ordenación y de las previsiones de ejecución necesarias, incluido el análisis ambiental de las distintas alternativas.

- b) Proyecto de obra, en su caso.
- c) Solución, con cargo al promotor, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de las obras necesarias para la conexión con las redes generales de servicios y comunicaciones.
- d) Asunción de los compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento.
- e) Estudio económico-financiero justificativo de la viabilidad del proyecto y las fuentes de financiación.
- f) Documentación gráfica precisa para reflejar las determinaciones exigidas legalmente.
- g) Documentación ambiental.
- h) Normativa territorial y urbanística aplicable, en su caso.

B) En caso de iniciativa privada:

1) Con carácter previo a la solicitud, el promotor podrá recabar de la Administración competente un informe previo de viabilidad del proyecto, aportando una memoria explicativa de su objeto.

Plazo: un mes.

Transcurso del plazo: favorable. Este informe no condiciona la decisión final que adopte la Administración correspondiente.

2) Solicitud dirigida al órgano insular o autonómico competente, acompañada de la siguiente documentación:

a) Memoria justificativa y descripción detallada de la ordenación y de las previsiones de ejecución necesarias, incluido el análisis ambiental de las distintas alternativas.

b) Proyecto de obra, en su caso.

c) Solución, con cargo al promotor, del funcionamiento de las instalaciones previstas, mediante la realización de las obras necesarias para la conexión con las redes generales de servicios y comunicaciones.

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

e) Estudio económico-financiero justificativo de la viabilidad del proyecto, las fuentes de financiación y el canon que deba pagarse al municipio o municipios afectados.

f) Acreditación de la prestación de garantía (10% del coste total de las obras a realizar, según proyecto básico).

g) Acreditación suficiente de la titularidad de derechos subjetivos sobre el correspondiente terreno.

h) Documentación gráfica que sea precisa para reflejar con claridad y precisión las determinaciones exigidas legalmente.

i) Documentación ambiental, que incluirá en todo caso, la información prevista en la legislación estatal básica.

j) Normativa territorial y urbanística aplicable, en su caso.

3) Admisión de la iniciativa privada:

-previo informe de los municipios en cuyo suelo se pretenda ejecutar el proyecto;

-el departamento autonómico o la consejería insular competente por razón de la materia, elevará la petición y su propuesta al Gobierno o al Pleno; y

-Decisión discrecional por el Gobierno o el Pleno sobre el interés insular o autonómico del proyecto.

En caso de que se deniegue el interés público, el órgano gestor procederá al archivo de la solicitud, notificándolo al promotor.

Plazo: tres meses.

Silencio: desestimatorio.

Si se declara el interés autonómico o insular, continuará la tramitación.

La declaración de interés autonómico o insular no condiciona la decisión final.

Los trámites comunes en ambos casos son los siguientes:

1) Elaboración del Documento inicial estratégico, con el siguiente contenido:

-Objetivos de la planificación.

-Alcance y contenido del plan y de sus alternativas.

-Desarrollo previsible del plan.

-Potenciales impactos ambientales.

-Incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

2) Solicitud de inicio de la Evaluación ambiental estratégica al Órgano ambiental.

3) En su caso, resolución motivada de inadmisión del Órgano ambiental, en un plazo de un mes, previa audiencia del Órgano promotor por plazo de 10 días hábiles (que suspende el plazo anterior), por alguna de las siguientes razones:

a) Las Directrices de Ordenación son manifiestamente inviables por razones ambientales.

b) El Documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.

c) Ya se hubiese inadmitido o dictado una Declaración ambiental estratégica desfavorable en un instrumento de ordenación sustancialmente análogo al presentado.

4) Consulta por el Órgano ambiental del PII - PIA y el Documento inicial estratégico a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (45 días).

5) Elaboración por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Remisión al departamento autonómico o a la consejería insular competente (Órgano promotor).

Publicación en la sede electrónica del Órgano ambiental y del Órgano sustantivo⁸.

6) Elaboración por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico.

Sometimiento del PII – PIA y del estudio ambiental estratégico a información pública, audiencia a las personas propietarias de suelo incluidas en el proyecto e informe de la Administración autonómica o insular, y de los municipios afectados:

-publicación en el B.O.C., en dos de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica de la Administración.

-plazo: 45 días hábiles⁹, a partir de la publicación en el B.O.C.

7) Remisión del Proyecto y del estudio ambiental estratégico al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 2 meses desde la recepción del expediente completo

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará al órgano insular competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Declaración ambiental estratégica, el Órgano promotor manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se

⁸Según el artículo 5.1, d) de la Ley 21/2013, el “Órgano sustantivo” es el “órgano de la Administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa, para autorizar un proyecto, o para controlar la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, salvo que el proyecto consista en diferentes actuaciones en materias cuya competencia la ostenten distintos órganos de la Administración pública estatal, autonómica o local, en cuyo caso, se considerará órgano sustantivo aquel que ostente las competencias sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquella”.

⁹Se entiende que prevalece el artículo 21.2 LEA, que establece un plazo mínimo de 45 días hábiles, sobre el plazo de un mes establecido en el artículo 128, d) LSENPC.

entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al Pleno del Cabildo o Consejo de Gobierno.

Formulada la Declaración ambiental estratégica, se publicará en el B.O.C. y en la sede electrónica del Órgano ambiental en un plazo de 15 días hábiles.

8) Informes sobre las alegaciones e informes institucionales.

Aprobación del proyecto por el Pleno del Cabildo o el Gobierno de Canarias, o denegación motivada de dicho proyecto.

Si los municipios afectados manifiestan su disconformidad con el proyecto, se elevará el expediente al Gobierno de Canarias para que, previa ponderación de los intereses concurrentes adopte la decisión en consideración al interés público prevalente.

9) Publicación del acuerdo en el B.O.C.

El contenido documental íntegro se publicará en la sede electrónica de la administración competente.

10) Silencio: en caso de iniciativa privada, desestimatorio, transcurrido el plazo de seis meses desde la notificación de la declaración de interés insular o autonómico sin que se hubiera publicado resolución expresa de aprobación del proyecto.

a.5) Planes Generales de Ordenación -artículos 143 y 144 LSENPC y 69 a 71 RPC-:

Definen el modelo territorial y urbanístico del municipio en el marco, en su caso, de las directrices de ordenación y del planeamiento insular.

El Esquema procedimental de tramitación es el siguiente:

1) Iniciación mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, dirigido a:

a) Fijar la necesidad y oportunidad de la ordenación.

b) Designar el (Órgano promotor) y el (Órgano ambiental).

c) Designar un director responsable de la elaboración del Plan.

d) Establecer un cronograma estimado de la tramitación.

2) Redacción del borrador del plan.

3) Consulta pública a la ciudadanía y organizaciones más representativas potencialmente afectadas (portal web del Ayuntamiento; 1 mes), sobre:

-Problemas que se pretenden solucionar.

-Necesidad y oportunidad de la regulación.

-Objetivos que se persiguen.

-Posibles soluciones alternativas.

4) Formulación del borrador del plan y del Documento inicial estratégico, con el siguiente contenido:

-Objetivos de la planificación.

-Alcance y contenido del plan y de sus alternativas.

-Desarrollo previsible del plan.

-Potenciales impactos ambientales.

-Incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

5) Solicitud de inicio de la (Evaluación ambiental estratégica) al Órgano ambiental.

6) En su caso, resolución motivada de inadmisión del Órgano ambiental, en un plazo de 20 días hábiles, previa audiencia del Órgano promotor por plazo de 10 días hábiles (que suspende el plazo anterior), por alguna de las siguientes razones:

a) El plan es manifiestamente inviable por razones ambientales.

b) El Documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.

c) Ya se hubiese inadmitido o dictado una Declaración ambiental estratégica desfavorable en un instrumento de ordenación sustancialmente análogo al presentado.

7) Consulta por el Órgano ambiental del borrador del plan y el Documento inicial estratégico a las (Administraciones Públicas) afectadas y personas interesadas (45 días hábiles).

8) Formulación por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Remisión al órgano municipal competente (Órgano promotor) -plazo máximo: 1 mes-.

9) Formulación por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y del Documento de avance del plan.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas (previamente consultadas):

-publicación en el B.O.C., en uno de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Órgano promotor.

-plazo: entre 45 días hábiles y 2 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

10) En su caso, modificación por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y formulación por el Órgano promotor del documento de aprobación inicial del plan.

Informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales.

Aprobación inicial del plan por el Pleno del Ayuntamiento.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas (Ayuntamientos colindantes, Cabildo Insular correspondiente, Administración del Estado y Administración Autónoma):

-publicación en el B.O.C., en uno de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Órgano promotor.

-plazo: entre 45 días hábiles y 2 meses, a partir de la publicación en el B.O.C.

-la Administración Autónoma emite un informe único (a través del Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias), sobre cuestiones relativas a las competencias sectoriales autonómicas afectadas, preceptivo y vinculante, así como sobre aspectos que puedan suponer una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico (criterios de legalidad).

11) Propuesta final del plan, modificando el documento aprobado inicialmente y actualizando el estudio ambiental estratégico.

Sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

12) Remisión de la Propuesta final del plan al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 2 meses (prorrogable por 1 mes más por razones justificadas y comunicadas al Ayuntamiento) desde la recepción del expediente de Evaluación ambiental estratégica completo.

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará al órgano municipal competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Evaluación ambiental estratégica, el órgano municipal que tramita el plan manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al Consejo de Gobierno (Órgano ambiental autonómico) o al Pleno del Ayuntamiento (en otro caso), que resolverá la discrepancia.

Formulada la Declaración ambiental estratégica (y, en su caso, el acuerdo de resolución de discrepancia), se publicará en el B.O.C. y en la sede electrónica del Órgano promotor (o, si pertenece a una AP diferente, en la del Órgano ambiental) en un plazo de 15 días hábiles.

13) La propuesta final del plan, una vez introducidas las correcciones derivadas de la Declaración ambiental estratégica, se someterá a aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento, de forma total o parcial.

14) Publicación del Acuerdo y del Plan (normativa urbanística) en el B.O.C. y B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles de la publicación en el B.O.P., de acuerdo con los artículos 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y 103.2 RPC.

a.6) Planes Parciales (PP) y Planes Especiales (PE) -artículos 147 a 149 LSENPC y 74 a 84 RPC-:

Los planes parciales de ordenación tienen por objeto, en ámbitos de suelo urbano no consolidado y en sectores de suelo urbanizable:

a) Establecer la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución del planeamiento cuando no se encuentren ordenados directamente por el plan general.

b) Modificar, para su mejora, la ordenación pormenorizada establecida por el plan general de ordenación, con respeto a la ordenación estructural y de conformidad con las determinaciones que establezca dicho plan.

Los planes especiales de ordenación tienen por objeto desarrollar o completar las determinaciones de los planes generales, ordenando elementos específicos de un ámbito territorial determinado.

Esquema procedimental de tramitación:

1) Iniciación mediante Resolución del alcalde o Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento (iniciativa municipal), dirigido a:

a) Fijar la necesidad y oportunidad de la ordenación.

b) Designar el (Órgano promotor) y el (Órgano ambiental).

c) Designar un director responsable de la elaboración del Plan.

d) Establecer un cronograma estimado de la tramitación.

Solicitud de la AP o del promotor privado al Ayuntamiento (iniciativa distinta a la municipal).

2) Formulación del borrador del plan y del documento ambiental estratégico (Declaración ambiental estratégica), con el siguiente contenido:

-Objetivos de la planificación.

-Alcance y contenido del plan y de sus alternativas.

-Desarrollo previsible del plan.

-Caracterización de la situación del medio ambiente antes del desarrollo del plan en el ámbito territorial afectado.

-Efectos ambientales previsibles y su cuantificación.

-Efectos previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

-Motivación de la aplicación del procedimiento de Evaluación ambiental estratégica simplificada.

-Resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas.

-Medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la aplicación del plan, considerando el cambio climático.

-Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan.

3) Solicitud de inicio de la Evaluación ambiental estratégica por el Pleno del Ayuntamiento (Evaluación ambiental estratégica) al Órgano ambiental, previo informe técnico y jurídico, acompañada de:

-Borrador de plan.

-Declaración ambiental estratégica.

-Documentación exigida por la legislación sectorial.

4) En su caso, requerimiento de subsanación de defectos con advertencia de desistimiento en caso de no subsanación (10 días).

5) En su caso, resolución motivada de inadmisión del Órgano ambiental, en un plazo de 20 días hábiles, previa audiencia del Órgano promotor por plazo de 10 días hábiles (que suspende el plazo anterior), por alguna de las siguientes razones

a) El plan es manifiestamente inviable por razones ambientales.

b) El Documento inicial estratégico no reúne condiciones de calidad suficientes.

c) Ya se hubiese inadmitido o dictado una Declaración ambiental estratégica desfavorable en un instrumento de ordenación sustancialmente análogo al presentado.

6) Consulta por el Órgano ambiental del borrador del plan y el Declaración ambiental estratégica a las (Administraciones Públicas) afectadas¹⁰ y personas interesadas (45 días hábiles

¹⁰El artículo 95 RPC señala:

“1. Las AAPP con competencias específicas, al menos, en materia de población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales y patrimonio cultural, vivienda, ordenación del territorio y urbanismo, tienen la consideración de AAPP afectadas a los efectos de la elaboración, evaluación, revisión y adaptación de cualesquiera instrumentos de ordenación.

2. En particular, en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, la Administración actuante deberá recabar el parecer mediante informe, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora, de las siguientes entidades públicas:

7) Formulación por el Órgano ambiental del informe ambiental estratégico (4 meses), con los siguientes efectos:

a) El plan debe someterse a Evaluación ambiental estratégica ordinaria porque pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

b) El plan no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.

Evaluación ambiental estratégica ordinaria:

8) Formulación por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Remisión al órgano municipal competente (Órgano promotor) -plazo máximo: 1 mes-.

9) Formulación por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y del documento de aprobación inicial del plan.

Informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales.

En los planes de iniciativa privada, resolución de inadmisión por razones de legalidad insubsanables.

Aprobación inicial del plan por el alcalde o Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas:

-publicación en el B.O.C., en uno de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Ayuntamiento.

-plazo: mínimo de 45 días hábiles, a partir de la publicación en el B.O.C.

-La documentación comprenderá resúmenes ejecutivos y no técnicos.

-En el caso de planes especiales de protección de conjuntos históricos, zonas arqueológicas o sitios históricos se requerirá informe favorable del cabildo insular (2 meses; sentido favorable).

a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras”.

-La falta de emisión de los informes no interrumpirá la tramitación del procedimiento. Los informes que no se emitan dentro de plazo podrán no ser tenidos en cuenta para adoptar la aprobación definitiva.

Audiencia de los propietarios incluidos en el sector o ámbito que no hubieran apoyado la iniciativa.

10) En su caso, modificaciones del documento aprobado inicialmente, actualizando el estudio ambiental estratégico y seleccionando las alternativas de ordenación que resulten más equilibradas desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

En caso de modificaciones sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

11) Remisión de la versión definitiva del plan al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 2 meses (prorrogable por 1 mes más por razones justificadas y comunicadas al Ayuntamiento) desde la recepción del expediente de Evaluación ambiental estratégica completo.

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará al órgano municipal competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Evaluación ambiental estratégica, el órgano municipal que tramita el plan manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al alcalde (municipios de régimen común) o Junta de Gobierno Local (municipios de gran población), que resolverá la discrepancia.

Formulada la Declaración ambiental estratégica (y, en su caso, el acuerdo de resolución de discrepancia), se publicará en el B.O.P. y en la sede electrónica del Ayuntamiento en un plazo de 15 días hábiles.

12) La versión definitiva del plan, una vez introducidas las correcciones derivadas de la Declaración ambiental estratégica, se someterá a aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento, de forma total o parcial.

13) Publicación del Plan (normativa urbanística) en el B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles, de acuerdo con los artículos 70.2 LRBRL y 103.2 RPC.

Todos los documentos del PP o PE se publicarán en la sede electrónica del Ayuntamiento respectivo, conforme al artículo 104.1 RPC.

Evaluación ambiental estratégica simplificada

8) Publicación del IAE en el B.O.P. y en la sede electrónica del (Órgano ambiental) en un plazo de 15 días hábiles.

Remisión al (Órgano promotor).

9) Formulación por el Órgano promotor del documento de aprobación inicial del plan.

Informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales.

En los planes de iniciativa privada, resolución de inadmisión por razones de legalidad insubsanables.

Aprobación inicial del plan por el alcalde o Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas:

-publicación en el B.O.C., en uno de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Ayuntamiento.

-plazo: 1 mes, a partir de la publicación en el B.O.C.

-La documentación comprenderá resúmenes ejecutivos y no técnicos.

-En el caso de planes especiales de protección de conjuntos históricos, zonas arqueológicas o sitios históricos se requerirá informe favorable del cabildo insular (2 meses; sentido favorable).

-La falta de emisión de los informes no interrumpirá la tramitación del procedimiento. Los informes que no se emitan dentro de plazo podrán no ser tenidos en cuenta para adoptar la aprobación definitiva.

Audiencia de los propietarios incluidos en el sector o ámbito que no hubieran apoyado la iniciativa.

10) En su caso, modificaciones del documento aprobado inicialmente.

En caso de modificaciones sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

11) Redacción de la versión definitiva del plan, que se someterá a aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento, de forma total o parcial.

12) Publicación del Plan (normativa urbanística) en el B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles, de acuerdo con los artículos 70.2 LRBRL y 103.2 RPC.

Todos los documentos del PP o PE se publicarán en la sede electrónica del Ayuntamiento respectivo, conforme al artículo 104.1 RPC.

a.7) Estudios de Detalle -artículos 150.4 LSENPC y 86 RPC-:

Tienen por objeto completar o adaptar las determinaciones de la ordenación pormenorizada del suelo urbano y urbanizable, para manzanas o unidades urbanas equivalentes, en lo relativo a las alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, así como accesibilidad y eficiencia energética.

La iniciativa para su tramitación puede ser pública o privada.

Esquema procedimental de tramitación:

1) Iniciación mediante Resolución del alcalde o Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento (iniciativa municipal), dirigido a:

- a) Fijar la necesidad y oportunidad de la ordenación.
- b) Designar un director responsable de la elaboración del estudio de detalle.
- c) Establecer un cronograma estimado de la tramitación.

Solicitud de la AP o del promotor privado al Ayuntamiento (iniciativa distinta a la municipal).

2) En su caso, requerimiento de subsanación de defectos con advertencia de desistimiento en caso de no subsanación (10 días).

3) Formulación del documento de aprobación inicial del estudio de detalle.

Informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales.

En los estudios de detalle de iniciativa privada, resolución de inadmisión por razones de legalidad insubsanables.

Aprobación inicial del estudio de detalle por el alcalde o Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento.

Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas:

-publicación en el B.O.C., en uno de los periódicos de mayor difusión en la isla y en la sede electrónica del Ayuntamiento.

-plazo: 1 mes, a partir de la publicación en el B.O.C.

-La documentación comprenderá resúmenes ejecutivos y no técnicos.

-La falta de emisión de los informes no interrumpirá la tramitación del procedimiento. Los informes que no se emitan dentro de plazo podrán no ser tenidos en cuenta para adoptar la aprobación definitiva.

Audiencia de los propietarios incluidos en el sector o ámbito que no hubieran suscrito la iniciativa.

4) En su caso, modificaciones del documento aprobado inicialmente.

En caso de modificaciones sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

5) Redacción de la versión definitiva del estudio de detalle, que se someterá a aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento, de forma total o parcial.

6) Publicación del estudio de detalle (normativa urbanística) en el B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles, de acuerdo con los artículos 70.2 LRBRL y 103.2 RPC.

Todos los documentos del estudio de detalle se publicarán en la sede electrónica del Ayuntamiento respectivo, conforme al artículo 104.1 RPC.

a.8) Ordenanzas provisionales insulares y municipales:

Tienen por objeto atender a una extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social, de carácter sobrevenido, que requiera de una modificación de la ordenación territorial o urbanística y a la que no se pueda responder en plazo por el procedimiento ordinario de modificación menor del planeamiento.

Esquema procedimental de aprobación:

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), la aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

-Con carácter previo a la elaboración del proyecto de ordenanza, se sustanciará una consulta pública (según establece el artículo 133¹¹ LPAC, relativo a la “participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”).

-Aprobación inicial por el Pleno.

-Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

-Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

-En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

-La sujeción o no a Evaluación ambiental estratégica dependerá del contenido que la ordenanza asuma en cada caso¹², de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional 3ª.1 RPC, según

¹¹No ha sido declarado inconstitucional por el fundamento jurídico 7, b) y c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 55/2018, de 24 de mayo («B.O.E.» de 22 de junio de 2018), que declara inconstitucional casi todo el Título VI LPAC. (Tamaño 10 y sangría especial en primera línea)

¹²Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 86/2019, de 20 de junio (B.O.E. núm. 177, de 25 de julio de 2019), afirma en su F.J. 11, B), b):

la cual, de conformidad con la legislación europea y estatal básica sobre evaluación ambiental, los instrumentos de ordenación ambientales, territoriales y urbanísticos se someten a Evaluación ambiental estratégica cuando establezcan, definiendo reglas y procedimiento de control, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización de uno o varios proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

-El acuerdo municipal de aprobación, acompañado del texto íntegro de las ordenanzas, deberá comunicarse al cabildo insular correspondiente y a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, con carácter previo a su publicación.

Se publicará el acuerdo de aprobación definitiva y el texto íntegro de la ordenanza en el B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles, de acuerdo con los artículos 70.2 LRBRL y 103.2 RPC.

La ordenanza se publicará en la sede electrónica del Ayuntamiento respectivo, conforme al artículo 104.1 RPC.

a.9) Ordenanzas municipales de edificación y urbanización:

Se aprobarán y modificarán de acuerdo con el artículo 49 LRBRL:

Tienen por objeto la regulación de todos los aspectos relativos a la proyección, ejecución material, recepción y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización. Incluirán igualmente los criterios morfológicos y estéticos que deban respetarse en los proyectos. Estas ordenanzas deberán ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos y, en su caso, a las normas técnicas del planeamiento urbanístico.

“En relación con las ordenanzas provisionales insulares y municipales, reguladas en el artículo 154.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, cuya constitucionalidad ha sido ya examinada y declarada en el fundamento jurídico 9 C) a), se formula ahora un nuevo reproche que coincide en lo sustancial con el analizado sobre los estudios de detalle: la omisión del procedimiento de evaluación ambiental.

Del contenido del artículo 154.1 no puede deducirse que, en todos los casos, las ordenanzas provisionales no sean sometidas a Evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, ex artículo 6 LEA; máxime, cuando el propio precepto prevé que se podrán aprobar “con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen” (en términos equivalentes, al art. 24.1 TRLSRU), por lo que habrá que estar al contenido que dichas ordenanzas asuman en cada caso. La objeción que se apunta por los recurrentes parece pretender declarar la inconstitucionalidad de la norma por lo que en ella “no se regula”; y completar lo regulado por la ley, no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador [STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 14.a)]. Se ha desestimar, pues, la impugnación”.

Esquema procedimental de tramitación:

-Con carácter previo a la elaboración del proyecto de ordenanza, se sustanciará una consulta pública (según establece el artículo 133¹³ LPAC, relativo a la “participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”).

-Aprobación inicial por el Pleno.

-Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

-Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

-El acuerdo municipal de aprobación, acompañado del texto íntegro de las ordenanzas, deberá comunicarse al cabildo insular correspondiente y a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, con carácter previo a su publicación.

Se publicará el acuerdo de aprobación definitiva y el texto íntegro de la ordenanza en el B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles, de acuerdo con los artículos 70.2 LRBRL y 103.2 RPC.

La ordenanza se publicará en la sede electrónica del Ayuntamiento respectivo, conforme al artículo 104.1 RPC.

Los municipios facilitarán el acceso a la consulta de estas ordenanzas a través de sus portales web.

a.10) Programas de Actuación sobre el Medio Urbano (Programa de actuación sobre medio urbano):

Su objeto es delimitar y ordenar las actuaciones sobre el medio urbano, así como modificar las previstas en otros instrumentos de planeamiento urbanístico.

Esquema procedimental de tramitación:

Se tramitarán y aprobarán por el procedimiento previsto para las ordenanzas municipales, de acuerdo con el artículo 49 LRBRL, teniendo en cuenta la Evaluación ambiental estratégica:

¹³No ha sido declarado inconstitucional por el fundamento jurídico 7, b) y c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 55/2018, de 24 de mayo («B.O.E.» de 22 de junio de 2018), que declara inconstitucional casi todo el Título VI LPAC.

-Formulación del borrador de la ordenanza y del documento ambiental estratégico (Declaración ambiental estratégica), con el siguiente contenido:

-Objetivos de la planificación.

Alcance y contenido del Programa de actuación sobre medio urbano y de sus alternativas.

-Desarrollo previsible del Programa de actuación sobre medio urbano.

-Caracterización de la situación del medio ambiente antes del desarrollo del Programa de actuación sobre medio urbano en el ámbito territorial afectado.

-Efectos ambientales previsibles y su cuantificación.

-Efectos previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

-Motivación de la aplicación del procedimiento de Evaluación ambiental estratégica simplificada.

-Resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas.

-Medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la aplicación del Programa de actuación sobre medio urbano, considerando el cambio climático.

-Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan.

-Solicitud de inicio de la Evaluación ambiental estratégica por el Pleno del Ayuntamiento (Evaluación ambiental estratégica) al Órgano ambiental, previo informe técnico y jurídico, acompañada de:

-Borrador de Programa de actuación sobre medio urbano.

-Declaración ambiental estratégica.

-Documentación exigida por la legislación sectorial.

-En su caso, requerimiento de subsanación de defectos con advertencia de desistimiento en caso de no subsanación (10 días).

-Consulta por el Órgano ambiental del borrador del plan y el Declaración ambiental estratégica a las (Administraciones Públicas) afectadas¹⁴ y personas interesadas (45 días hábiles). Sustituye a la consulta pública que debe realizarse con carácter previo a la elaboración del proyecto de

¹⁴El artículo 95 RPC señala:

“1. Las AAPP con competencias específicas, al menos, en materia de población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales y patrimonio cultural, vivienda, ordenación del territorio y urbanismo, tienen la consideración

ordenanza (según establece el artículo 133¹⁵ LPAC, relativo a la “participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”).

-Formulación por el Órgano ambiental del informe ambiental estratégico (4 meses), con los siguientes efectos:

a) El Programa de actuación sobre medio urbano debe someterse a Evaluación ambiental estratégica ordinaria porque pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

b) El Programa de actuación sobre medio urbano no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.

Evaluación ambiental estratégica simplificada:

-Publicación del IAE en el B.O.P. y en la sede electrónica del (Órgano ambiental) en un plazo de 15 días hábiles.

Remisión al (Órgano promotor).

-Aprobación inicial por el Pleno.

-Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

de AAPP afectadas a los efectos de la elaboración, evaluación, revisión y adaptación de cualesquiera instrumentos de ordenación.

2. En particular, en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, la Administración actuante deberá recabar el parecer mediante informe, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora, de las siguientes entidades públicas:

a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras”.

¹⁵No ha sido declarado inconstitucional por el fundamento jurídico 7, b) y c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 55/2018, de 24 de mayo («B.O.E.» de 22 de junio de 2018), que declara inconstitucional casi todo el Título VI LPAC.

-Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Evaluación ambiental estratégica ordinaria:

-Formulación por el Órgano ambiental del Documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

Remisión al órgano municipal competente (Órgano promotor) -plazo máximo: 1 mes-.

-Formulación por el Órgano promotor del estudio ambiental estratégico y del documento de aprobación inicial del Programa de actuación sobre medio urbano.

-Aprobación inicial por el Pleno.

-Sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas:

-publicación en el B.O.C-plazo: mínimo de 45 días hábiles.

-La documentación comprenderá resúmenes ejecutivos y no técnicos.

-En su caso, modificaciones del Programa de actuación sobre medio urbano aprobado inicialmente, actualizando el estudio ambiental estratégico y seleccionando las alternativas de ordenación que resulten más equilibradas desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

En caso de modificaciones sustanciales, sometimiento a información pública y consulta (45 días hábiles).

-Remisión de la versión definitiva del Programa de actuación sobre medio urbano al Órgano ambiental para formular la Declaración ambiental estratégica: plazo máximo de 2 meses (prorrogable por 1 mes más por razones justificadas y comunicadas al Ayuntamiento) desde la recepción del expediente de Evaluación ambiental estratégica completo.

Si el Órgano ambiental considera que la información pública o las consultas no se han realizado correctamente o es necesaria información adicional, requerirá al Órgano promotor la subsanación en un plazo máximo de 3 meses (con suspensión del plazo para formular la Declaración ambiental estratégica). Transcurrido dicho plazo sin subsanación, el Órgano ambiental notificará al órgano municipal competente la finalización de la Evaluación ambiental estratégica.

En caso de discrepancia sobre el contenido de la Evaluación ambiental estratégica, el órgano municipal que tramita el plan manifestará al Órgano ambiental las razones que motivan la discrepancia. El Órgano ambiental debe pronunciarse en un plazo máximo de 30 días hábiles, transcurrido el cual se entenderá que mantiene su criterio. Si se mantiene la discrepancia, el Órgano promotor la elevará al alcalde (municipios de régimen común) o Junta de Gobierno Local (municipios de gran población), que resolverá la discrepancia.

Formulada la Declaración ambiental estratégica (y, en su caso, el acuerdo de resolución de discrepancia), se publicará en el B.O.P. y en la sede electrónica del Ayuntamiento en un plazo de 15 días hábiles.

-Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

Trámites comunes:

El acuerdo municipal de aprobación, acompañado del texto íntegro de los Programa de actuación sobre medio urbano, deberá comunicarse al cabildo insular correspondiente y a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, con carácter previo a su publicación.

Se notificará personalmente a todos los propietarios y los que hubieran presentado alegaciones durante el trámite de información pública.

Se publicará el acuerdo de aprobación definitiva y el texto íntegro del Programa de actuación sobre medio urbano en el B.O.P., entrando en vigor a los 15 días hábiles, de acuerdo con los artículos 70.2 LRBRL y 103.2 RPC.

El Programa de actuación sobre medio urbano se publicará en la sede electrónica del Ayuntamiento respectivo, conforme al artículo 104.1 RPC.

Los municipios facilitarán el acceso a la consulta de estas ordenanzas a través de sus portales web.

ANEXO II ejemplos reales de tramitación de instrumentos urbanísticos.

INSTRUMENTO	INICIO (Avance o Aprobación Inicial)	APROBACIÓN DEFINITIVA	DURACIÓN TOTAL (aproximada)
PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE TENERIFE	Anuncio de 28 de julio de 1993 (B.O.C. nº 112, de 1 de septiembre), de exposición al público del Avance del Plan Insular de Ordenación de Tenerife.	Decreto 150/2002, de 16 de octubre (B.O.C. nº 140, de 16 de octubre), por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de Tenerife.	→ 9 años (plazo legal: 19 meses + 100 días hábiles)
PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE EL HIERRO	Anuncio de 19 de julio de 2000 (B.O.C. nº 99, de 4 de agosto), por el que se somete a información pública el Documento de avance de Adaptación del Plan Insular de Ordenación de la isla de El Hierro a la Ley 9/1999	-Decreto 82/2002, de 17 de junio (B.O.C. nº 107, de 9 de agosto), por el que se aprueba definitivamente y de forma parcial el Plan Insular de Ordenación de El Hierro. -Decreto 149/2008, de 1 de julio (B.O.C. nº 136, de 8 de julio), por el que se aprueban definitivamente las determinaciones exceptuadas en el Decreto 82/2002, de 17 de junio, por el que se aprobó definitivamente y de forma parcial, el Plan Insular de Ordenación de El Hierro.	→ 8 años (plazo legal: 19 meses + 100 días hábiles)

INSTRUMENTO	INICIO (Avance o Aprobación Inicial)	APROBACIÓN DEFINITIVA	DURACIÓN TOTAL (aproximada)
PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE FUERTEVENTURA	Anuncio relativo al Avance del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (B.O.C. nº 109, de 29 de agosto de 1988), por el que se procede a la exposición al público del Avance de planeamiento en el Cabildo Insular.	Decreto 100/2001, 2 abril (B.O.C. nº 048, de 18 de abril), por el que se aprueba definitivamente y de forma parcial el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura	→13 años (plazo legal: 19 meses + 100 días hábiles)
PLAN TERRITORIAL PARCIAL DE ORDENACIÓN TURÍSTICA DE TENERIFE	Anuncio de 14 de noviembre de 2003 (B.O.C. nº 203, de 25 de noviembre), por el que se somete a información pública la Aprobación inicial del Plan Territorial Parcial de Ordenación Turística de la isla de Tenerife.	Anuncio de 17 de noviembre de 2005 (B.O.C. nº 231, de 24 de noviembre), relativo a la aprobación definitiva y de forma parcial por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de fecha 6 de abril de 2005, del Plan Territorial Parcial de Ordenación Turística Insular de Tenerife	→2 años (plazo legal: 14 meses + 70 días hábiles)
PLAN TERRITORIAL PARCIAL DE ORDENACIÓN TURÍSTICA DE GRAN CANARIA	Anuncio de 20 de abril de 2007 (B.O.C. nº 91, de 7 de mayo de 2007), por el que se somete a participación pública el Avance, incluido el Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan Territorial Parcial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria (Plan Territorial Parcial OTI-GC)	Resolución de 28 de febrero de 2014 (B.O.C. nº 55, de 19 de marzo de 2014), por la que se hace público el Acuerdo de aprobación definitiva y de la documentación con eficacia normativa del Plan Territorial Parcial de Ordenación Turística Insular de la isla de Gran Canaria (PTEOTI-GC), aprobado definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias adoptado en sesión de 28 y 30 de noviembre de 2011, promovido por el Cabildo de Gran Canaria	→7 años (plazo legal: 14 meses + 70 días hábiles)

INSTRUMENTO	INICIO (Avance o Aprobación Inicial)	APROBACIÓN DEFINITIVA	DURACIÓN TOTAL (aproximada)
<p>PLAN TERRITORIAL PARCIAL DE ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD GANADERA DE TENERIFE</p>	<p>Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, de 6 de julio de 2004, por la que se acuerda la incoación del procedimiento para la formulación y aprobación del Plan Territorial Parcial de Ordenación de la Actividad Ganadera de Tenerife, y se aprueba el "Documento de avance" del mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 del Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento de Canarias</p>	<p>Anuncio de 23 de mayo de 2007 (B.O.C. nº 110, de 4 de junio de 2007), relativo a la aprobación definitiva del Plan Territorial Parcial de Ordenación de la Actividad Ganadera de Tenerife</p>	<p>→ 3 años (plazo legal: 14 meses + 70 días hábiles)</p>
<p>PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE GUÍA DE ISORA</p>	<p>Anuncio de 25 de octubre de 2006 (B.O.C. nº 220, de 13 de noviembre de 2006), relativo a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación del municipio y del Informe de Sostenibilidad Ambiental.</p>	<p>-Resolución de 11 de junio de 2010 (B.O.C. nº 119, de 18 de junio), por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, de 23 de diciembre de 2009, que aprueba definitivamente el Plan General de Guía de Isora. -Resolución de 10 de noviembre de 2011 (B.O.C. nº 229, de 21 de noviembre de 2011), por la que se hace público el acuerdo de la COTMAC de 31 de octubre de 2011, relativo al Plan General de Ordenación de Guía de Isora</p>	<p>→ 5 años (plazo legal: 12 meses + 165 días hábiles)</p>

INSTRUMENTO	INICIO (Avance o Aprobación Inicial)	APROBACIÓN DEFINITIVA	DURACIÓN TOTAL (aproximada)
<p>PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE SANTA CRUZ DE TENERIFE 2014 (declarado nulo por sentencia judicial firme, habiéndose publicado la toma de conocimiento de la sentencia de 21 de julio de 2017 en el B.O.C. nº 219, de fecha 27 de octubre de 2020).</p>	<p>Anuncio del Excmo. Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 18 de enero de 2002, relativo al acuerdo sobre la aprobación del Avance para la Revisión del Plan General de Ordenación, sometiéndolo a exposición pública por plazo de treinta días contados a partir de la publicación de dicho acuerdo (B.O.P. de Santa Cruz de Tenerife nº 25, de 27 de febrero de 2002).</p>	<p>-Orden de 13 de junio de 2014 (B.O.C. nº 117, de 19 de junio de 2014), por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 30 de julio de 2013, que aprueba definitivamente y de forma parcial el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife.</p> <p>-Anuncio relativo a la aprobación definitiva y de forma parcial el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife (B.O.P. nº 87, de 30 de junio de 2014).</p> <p>-Corrección de errores (B.O.C. nº 170, de 3 de septiembre de 2014) de la Orden de 13 de junio de 2014, por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 30 de julio de 2013, que aprueba definitivamente y de forma parcial el Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife (B.O.C. nº 117, de 196.14).</p>	<p>→14 años (plazo legal: 12 meses + 165 días hábiles)</p>

INSTRUMENTO	INICIO (Avance o Aprobación Inicial)	APROBACIÓN DEFINITIVA	DURACIÓN TOTAL (aproximada)
<p>PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE PUERTO DEL ROSARIO</p>	<p>Anuncio de 12 de abril de 2002 (B.O.C. nº 56, de 1 de mayo de 2002), por el que se somete a información pública el Avance del Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario.</p>	<p>Resolución de 28 de diciembre de 2016, (B.O.C. nº 4, de 5 de enero de 2017), por la que se hacen públicos los Acuerdos de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 28 de diciembre de 2016, de 20 de mayo de 2015 y de 6 de octubre de 2016, de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación de Puerto del Rosario de adaptación al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, y a las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril, término municipal de Puerto del Rosario.</p>	<p>→ 15 años (plazo legal: 12 meses + 165 días hábiles)</p>

INSTRUMENTO	INICIO (Avance o Aprobación Inicial)	APROBACIÓN DEFINITIVA	DURACIÓN TOTAL (aproximada)
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE VALVERDE	Anuncio (B.O.P. de Santa Cruz de Tenerife nº 54, de 6 de mayo de 1998) por el que el Pleno del Ayuntamiento de Valverde, en sesión ordinaria celebrada el 24 de abril de 1998, acordó exponer al público, por plazo de 30 días, los trabajos de Revisión del Plan General de Ordenación del municipio (Avance).	Resolución de 24 de enero de 2003 (B.O.C. nº 27, de 10 de febrero de 2003), por la que se hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 17 de diciembre de 2002, que aprueba definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación de Valverde (El Hierro).	→ 5 años (plazo legal: 12 meses + 165 días hábiles)
PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DEL CASCO HISTÓRICO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA	Anuncio de 16 de diciembre de 2003 (B.O.C. nº 01, de 02 de enero de 2004), por el que se somete a información pública la Aprobación inicial del Proyecto de Plan Especial de Protección del Casco Histórico de La Laguna.	Anuncio de 21 de noviembre de 2005 (B.O.C. nº 8, de 12 de enero de 2006), relativo a la aprobación definitiva y de forma parcial el Plan Especial de Protección del Casco Histórico de la Laguna.	→ 3 años (plazo legal: 9 meses + 220 días hábiles)
PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DE LA VEGA DE LA LAGUNA	Anuncio de 13 de mayo de 2004 (B.O.C. nº 110, de 09 de junio de 2004), por el que se somete a información pública la Aprobación inicial del Plan Especial de Ordenación de La Laguna.	Anuncio de 21 de noviembre de 2005 (B.O.C. nº 106, de 2 de junio de 2006), relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial de Ordenación de la Vega de La Laguna	→ 2 años (plazo legal: 9 meses + 220 días hábiles)

APENDICE: PROPUESTA DE CÓDIGO ÉTICO EN MATERIA URBANÍSTICA

Advertencia preliminar

Este modelo se ofrece como guía para implantar buenas prácticas administrativas en aquellas materias que se han detectado como riesgos en el informe de la Audiencia de Cuentas de Canarias relativo al urbanismo. Sería conveniente un análisis previo de su concurrencia o no en cada entidad, así como completarlo con las medidas que se estimen oportunas en caso de detectar algunos diferentes.

Su carácter sectorial debería ser complementado con otros instrumentos más globales de integridad institucional que abarcara todas las áreas gestionadas por la entidad y que introdujera valores y normas de conducta que les son específicamente aplicables.

También se recomienda al menos completar la regulación que se propone con la adopción de normas específicas de conflictos de interés, difusión de contenidos y obligatoriedad de su cumplimiento, existencia de canales de denuncia para irregularidades, procedimiento de verificación e identificación de responsables de hacer cumplir el código.

Preámbulo

El área de urbanismo tiene un gran poder transformador y generador de derechos y facultades en el ciudadano. Las decisiones que se tomen en su ámbito deben por ello ser especialmente cuidadosas en el cumplimiento de los valores de la ética pública y en rendir cuentas de sus actuaciones.

El sometimiento al interés general que debe regir la actividad del urbanismo ha de ser por otra parte, también cuidadosa con la protección del derecho de la propiedad limitada con su función social. El riesgo de confundir el interés privado con el público a través de la concesión de reclasificaciones o licencias u otros instrumentos ha estado presente históricamente y ha generado desconfianza en la sociedad y provocado la emanación de un complejo sistema normativo que ha tratado, a veces sin éxito, de regular pormenorizadamente estas situaciones.

Además, una aplicación de esta normativa con carencias materiales y personales puede provocar que la efectiva ordenación de nuestros recursos sea ralentizada, descoordinada administrativamente, con dificultades para intervenir en caso de ilegalidades o sin que éstas reciban la sanción administrativa correspondiente.

Uno de los instrumentos que puede fomentar la mejora de esta situación es el compromiso ético de quienes prestan sus servicios en esta área, haciendo público y manifestando, a través de su adhesión, los principios y normas de conducta en sus actuaciones, que vayan más allá del cumplimiento de la legislación vigente y que expliciten los compromisos que se adquieren.

Nuestra asunción de los valores éticos de compromiso con un uso sostenible de los recursos naturales, basado en una planificación global, que fomente la cooperación administrativa, simplifique su gestión, atienda a los intereses generales y los proteja a través de las

correspondientes acciones de reposición de la legalidad se configuran, así como un medio de mejora de la infraestructura ética y de gestión en materia de urbanismo.

(Incluir, si procede, una justificación más concreta de las circunstancias de cada entidad que motivan su adhesión y/o aprobación de este código)

Norma 1: Ámbito objetivo del código ético

Las normas de este código ético serán de aplicación a alcaldes, concejales responsables del área, residentes... (rellenar lo que proceda) con responsabilidad en el área de urbanismo de esta entidad.

También será de aplicación a todas las personas que, con vinculo funcional, laboral o eventual presten sus servicios en el área de urbanismo de esta entidad.

Norma 2: Principios éticos de la gestión del Urbanismo

(Nombre de la entidad firmante) asume y explicita en este Código los valores que rigen el ejercicio de sus funciones, su actuación y procedimientos en materia urbanística:

2.1 Integridad Institucional: el área de urbanismo actuará de forma honesta, objetiva, de buena fe y a favor del interés público y reaccionará eficientemente ante las infracciones de este valor ético.

2.2 Profesionalidad y competencia: el área de urbanismo servirá al interés público con criterios de excelencia, favoreciendo también, allí donde sea posible, la actuación coordinada entre las distintas administraciones.

2.3 Objetividad: la actuación de la Institución estará libre de influencias o circunstancias que comprometan o puedan ser vistas como comprometedoras del juicio profesional. Actuará de manera imparcial y objetiva, evitando situaciones de conflicto de interés, siempre desde la lealtad institucional, comprometida con los intereses generales y el servicio público, fomentando la iniciativa pública y la estricta defensa de la legalidad.

2.4: Servicio al ciudadano: la actuación de la institución se guiará por los principios de simplificación, claridad en la información, utilización de medios electrónicos y concreción en las ordenanzas (u otro tipo de instrumento) así como de instrumentos oficiales de publicidad, facilitando al máximo el cumplimiento de la normativa urbanística.

2.5: Planificación y Transparencia: La actuación de la institución planificará sus actuaciones sobre todo en las áreas de ordenación y gestión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y legitimará su decisión concretando y haciendo público en cada caso el interés público específico que motiva su actuación. También se planificará y dará publicidad a los procedimientos de restablecimiento de la legalidad y procedimientos sancionadores que se hayan incoado. Se potenciará también la transparencia facilitando la información de la infraestructura de datos espaciales respecto a las modificaciones urbanísticas que se pretenden.

Norma 3. Compromisos específicos en la ordenación general de los recursos naturales, del territorio y urbanística

Nuestras actuaciones estarán guiadas por la armonización de los principios del interés público, la función social de la propiedad y la transparencia y rendición de cuentas de nuestras actuaciones. En su cumplimiento todas las personas que trabajan en esta área adoptamos los siguientes compromisos:

1. Se difundirán de forma telemática los plazos previsibles de tramitación de los instrumentos de ordenación en función de las circunstancias organizativas concurrentes, al margen de los plazos establecidos legalmente.
2. Los informes que emita esta Institución que hayan sido solicitados por otras Administraciones serán completos, recogerán todos los obstáculos que existan y ofrecerán, en su caso, alternativas a la actuación cuyo informe se solicita.
3. Se procurará la planificación homogénea y coherente del territorio contiguo con los términos municipales colindantes, expresando en caso contrario, cuál es la circunstancia que la impide.
4. El planeamiento será completo y, concretará los tipos de obras y usos que pueden autorizarse en las edificaciones, construcciones e instalaciones en situación legal de consolidación o de afectación por actuación pública, en función de los parámetros urbanísticos que motivan la disconformidad, así como el límite (porcentaje afectado) a partir del cual la afectación por una actuación pública determina la aplicación de dicho régimen jurídico y por debajo del cual debe aplicarse el de la situación legal de consolidación.
5. Se dotará adecuadamente de medios personales en las oficinas técnicas municipales y se fomentará la formación de los empleados públicos que prestan servicios en ellas.
6. En las solicitudes relativas al derecho de información urbanística, sólo se exigirá a los ciudadanos la información relativa a la localización del ámbito o parcela que es objeto de dicha consulta o, en su caso, de la actuación o proyecto que pretende ejecutarse.
7. Se expresará y se hará pública siempre la justificación específica del interés general que motiva las actuaciones de ordenación.

Norma 4. Compromisos específicos en la gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación.

La gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación se realizará de forma planificada y con los recursos técnicos y presupuestarios que se precisen. En su cumplimiento adoptamos los siguientes compromisos:

1. Se impulsará la iniciativa pública en la gestión y ejecución urbanística mediante planificaciones que priorizarán las actuaciones y en su caso, preverán fórmulas de colaboración administrativa con administraciones mayores o más especializadas en las áreas a que se refieran.
2. Se preverá presupuestariamente el importe que, en su caso, pudiera ser de aplicación para cumplir con el deber de expropiar los sistemas generales y locales planificados en cada instrumento de ordenación en el plazo de cuatro años previsto legalmente.

3. Los técnicos de esta Institución emitirán o ratificarán en todo caso los informes de tasación de aprovechamiento urbanístico que les sean presentados por los promotores de las actuaciones de gestión urbanística.

Norma 5. Compromisos específicos en la intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística:

La legalidad ambiental, territorial y urbanística será potenciada facilitando su cumplimiento a los ciudadanos desde la perspectiva de impulsar las actuaciones legales y publicar previamente de los criterios que informarán la actuación de esta institución.

Con esta finalidad adoptamos los siguientes compromisos:

1. Las certificaciones de silencio y sus efectos en procedimientos de intervención de administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística se realizarán de oficio.
2. Siempre que lo permita el interés público, y en caso de ausencia, oscuridad o insuficiencia, las normas se interpretarán en el sentido más favorable al ciudadano.
3. Se incluirán en las ordenanzas municipales las definiciones y requisitos de los conceptos de proyecto conjunto de fachada, modificación general de fachada y actuaciones de escasa relevancia o cuantía.

Norma 6. Compromisos específicos en el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística y sancionadora.

La vulneración de la legalidad urbanística tiene un efecto directo en todos los ciudadanos ya que conlleva la utilización privada no permitida de espacios públicos y privados y supone el quebrantamiento de las normas generales que deben ser aplicables a todos.

Su tratamiento y sanción han de ser ágiles, pero también ha de permitirse, en beneficio de terceros, el general conocimiento de estas vulneraciones.

Por eso adoptamos estos compromisos:

1. Se planificarán y priorizarán los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística, como garantía de objetividad y de cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.
2. Los procedimientos sancionadores de infracciones urbanísticas serán planificados y priorizados para que puedan ser resueltos en plazo y evitar discriminaciones.
3. El plazo de realización de las actuaciones previas en materia de restablecimiento de la legalidad se limitará a 6 meses.
4. Se diseñará y pondrá en funcionamiento un sistema de recepción de denuncias, incluso anónimas, para el conocimiento de infracciones urbanísticas, pudiendo presentarse las mismas por escrito o verbalmente, de forma presencial o telemática, o a través de reuniones.

5. Se remitirán al Registro de la propiedad para su anotación preventiva las órdenes de demolición dictadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística.
6. Se remitirán al Registro de la propiedad para su anotación preventiva las declaraciones de ilegalidad de las licencias de edificación dictadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística
7. Todas las actuaciones en materia de inspección urbanística serán planificadas.

Norma 7. Compromisos específicos en transparencia,

La transparencia de la actuación urbanística y de los criterios que la inspiran legitima la actividad de esta institución. Por eso potenciarla y establecer las consecuencias de los incumplimientos de los compromisos que se adquieren reviste una singular importancia. Por ello se asumen los siguientes compromisos:

1. Todos los actos, incluyendo los sancionadores y los de revocación, que se dicten en materia territorial y urbanística serán objeto de publicidad activa en la web de la entidad, previa disociación de los datos personales especialmente protegidos.
2. Todos los actos que se dicten en materia de ordenación territorial y urbanística serán remitidos al Registro de Planeamiento de Canarias.
3. Se publicarán también en la web de la entidad todas las sentencias que anulen actos en materia territorial y urbanística, (como existe acción pública en materia urbanística, sería conveniente la publicación de todos los actos que impliquen la desaparición de actos previos en materia urbanística).

Norma 8. Normas personales de actuación

1. Los empleados y cargos públicos que prestan sus servicios en esta institución serán responsables del ejercicio de las potestades públicas que realizan y están obligados a una actuación objetiva, imparcial, íntegra y responsable. Por ello, la violación de los principios de actuación contenidos en este código llevará aparejadas las consecuencias legalmente previstas y específicamente se exigirán responsabilidades patrimoniales a quienes hayan informado favorablemente o hayan adoptado cualquier acto de contenido urbanístico nulo o anulado con posterioridad, siempre que en su actuación haya concurrido dolo, culpa o negligencia grave.
2. Los empleados y cargos públicos de esta institución contarán con un sistema de prevención de conflictos de intereses, que especificará también los criterios y en su caso, las actuaciones a realizar cuando exista colisión aparente o real entre los intereses públicos y privados en las actuaciones urbanísticas.