

**Expediente: 38/04 (2006/0480)**

**Asunto: PLAN TERRITORIAL ESPECIAL DE ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD  
TURÍSTICA DE LA ISLA DE LA PALMA (Fase de aprobación definitiva)**

### INFORME JURÍDICO

#### ANTECEDENTES

**Primero.-** El Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la Isla de La Palma (en adelante PTET - La Palma) fue aprobado inicialmente por el Cabildo Insular de La Palma en sesión plenaria de fecha 25 de junio de 2004 y sometido a información pública en prensa y en el Boletín Oficial de Canarias de 26 de julio de 2003 por el plazo de un mes (el plazo fue ampliado posteriormente mediante Anuncio de 6 de agosto de 2004, insertado en el Boletín Oficial de Canarias nº 169 de 1 de septiembre de 2004). Por último, fue sometido al trámite de consulta previsto en el artículo 11 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (en adelante Texto Refundido) y al de audiencia a los Ayuntamientos exigido por la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias (en adelante Ley 6/2001). Para ello se envió el documento aprobado inicialmente a las siguientes instituciones:

- Ayuntamientos de la Isla.
- Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Gobierno de Canarias.
- Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno de Canarias.
- Demarcación de Costas de Tenerife (Ministerio de Medio Ambiente).
- Patronato del Parque Nacional de La Caldera de Taburiente.
- Consejo Insular de Aguas de La Palma.
- Dirección General de Aviación Civil (Ministerio de Fomento).
- Subdelegación de Defensa (Ministerio de Defensa).

Recibidas y analizadas las alegaciones presentadas, en Sesión de 13 de mayo de 2005 el Pleno de la Corporación procede, con fecha de 2 de marzo de 2006, a la aprobación provisional del documento y su remisión a la Comisión de Ordenación

del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (en adelante COTMAC) para recabar informe con carácter previo a su aprobación definitiva por el Gobierno de Canarias. Además, en el escrito de remisión, se hace constar que, a su vez, se ha remitido copia del documento de aprobación provisional a la Demarcación de Costas de Santa Cruz de Tenerife, así como a la Dirección General de Infraestructura Turística del Gobierno de Canarias para que emitan los informes correspondientes.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **Primera.- Aspectos procedimentales.**

En cuanto al procedimiento de aprobación del PTET – La Palma, del apartado 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, se deduce que la aprobación inicial corresponde al Cabildo Insular de La Palma, previa fase de información pública y simultáneo trámite de audiencia a los Ayuntamientos por plazo de un mes. La aprobación provisional corresponde también al propio Cabildo que remitirá el Plan al Gobierno de Canarias para su aprobación definitiva, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. Esta tramitación no requiere Avance. Estos trámites han sido correctamente seguidos por parte del Cabildo Insular de La Palma.

Además de los trámites referidos, y a consecuencia de la aplicación del artículo 11 del Texto Refundido, el PTET – La Palma debe someterse, antes de su aprobación definitiva, al trámite de consulta de forma que se establezca la necesaria cooperación interadministrativa entre todas las Administraciones afectadas. Este extremo también ha sido cumplimentado por el Cabildo Insular, según se deduce del apartado primero de los antecedentes del presente informe.

En cuanto a la legislación sectorial aplicable, debe destacarse que, conforme a la misma, el planeamiento territorial debe someterse, al menos a:

- Informe vinculante sobre los aspectos y determinaciones que incidan sobre el dominio portuario, tal y como establece la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias. Sobre este punto debe destacarse que por parte del órgano tramitador, Cabildo Insular de La Palma en este caso, se ha efectuado la solicitud de informe a la Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. No obstante, el informe de esta Consejería se refiere únicamente a materia de carreteras.
- Informe vinculante del organismo competente en materia de Defensa Nacional en aplicación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del

Suelo y Valoraciones, que se ha recibido con carácter favorable con fecha de 22 de octubre de 2004. No obstante, el trámite, a nuestro juicio, debería haberse realizado con posterioridad a la aprobación provisional.

- Informe vinculante del Ministerio de Fomento en virtud de lo prescrito en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 2.591/1998, de 4 de diciembre, sobre 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. Este informe se solicitó después de la aprobación inicial y se emite, por parte del Ministerio de Fomento, informe con carácter desfavorable en los aspectos comentados en el mismo. No se ha solicitado nuevo informe por lo que, según la normativa anteriormente referida, no podría procederse a la aprobación definitiva del Plan objeto del presente informe en lo que éste afectara al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado sin que se emita informe por parte del Ministerio de Fomento con carácter favorable.
- Informe vinculante en materia de Costas, exigido por el 117.2 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas: Solicitado informe con posterioridad a la aprobación provisional, se recibe el mismo con fecha 20 de abril de 2006. En el citado informe se realizan una serie de consideraciones que deberán ser tenidas en cuenta para la aprobación definitiva del Plan. En cualquier caso deberá recabarse un nuevo informe favorable con carácter previo a la aprobación definitiva.
- Informe sobre Telecomunicaciones. Según el artículo 26.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, se deberá recabar de las Administraciones Generales del Estado el informe oportuno sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas. Según se deduce del expediente, este informe no ha sido solicitado a lo largo de la tramitación.
- Informe de Carreteras de Canarias. Se emite informe a la aprobación inicial en el que se detallan aquellos aspectos que debe contemplar el Plan objeto del presente informe para dar cumplimiento a la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias. No se deduce, del documento, que se haya modificado el Plan en este sentido ni del expediente que se haya recabado un nuevo informe con posterioridad a la aprobación provisional. Por lo que habrá de interesarse nuevo informe al respecto.
- Informe en materia de aguas. De acuerdo con el artículo 10, m) de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, se deberá recabar informe del Consejo

Insular de Aguas de La Palma, sin que éste tenga carácter vinculante, durante "...la preparación de los planes de ordenación territorial". Se emite informe con fecha 4 de agosto de 2004 en el que se detallan una serie de recomendaciones, sin que del expediente administrativo se pueda deducir que se haya procedido a ello. En cualquier caso, no son deficiencias vinculantes cuya corrección sea necesaria a los efectos de la aprobación definitiva del propio Plan.

- Informe en materia de Patrimonio. La Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias lo exige para todos los "instrumentos territoriales y urbanísticos que puedan afectar a bienes de interés cultural o incluidos en cartas arqueológicas o etnográficas" y, con fecha de abril de 2004, se solicitó a los responsables en la materia del propio Cabildo Insular.
- Dada la atribución del carácter de documento PORN al PTOTP, resulta conveniente la petición de informe al Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General de Ordenación del Territorio y al Servicio de Biodiversidad de la Dirección General del Medio Natural, ambos de esta Consejería, conforme al artículo 82.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto a la documentación, el PTOTP debe dar cumplimiento a la Disposición Adicional Primera, apartado 3 de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas de ordenación del territorio y del turismo de Canarias que remite, en cuanto a la documentación necesaria, a la exigida para los Planes Especiales en el Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y ejecución de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta documentación ha sido remitida correctamente por parte del Cabildo Insular.

La última cuestión a tener en cuenta es la sujeción del PTOPT a los requisitos y formalidades de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de abril de 2006 -disposición final 6ª-. En principio, sin tener en cuenta el derecho intertemporal, la inclusión del PTOTP en el ámbito de aplicación de la Ley 9/2006 es clara, pues se trata de un plan que cumple los dos requisitos previstos en el artículo 3.1 (plan elaborado por una Administración Pública y cuya elaboración y aprobación viene exigida por una disposición legal) y tiene efectos significativos sobre el medio ambiente conforme al artículo 3.2, a), pues establece

*Nota  
CITA=1000*

el marco para la autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en materia de ordenación del territorio urbano y rural). Sin embargo, la exclusión del plan se justifica en la aplicación a "sensu contrario", por razones temporales, de la disposición transitoria 1ª.2 de la citada Ley: *"La obligación a que hace referencia el artículo 7 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable.*

*En tal supuesto, se informará al público de la decisión adoptada".* Como decíamos, la aprobación inicial del PTOTP se produjo el día 25 de junio de 2004, por lo que el hecho determinante del "dies a quo" del procedimiento de aprobación del plan se cumple sin duda alguna. Respecto al hecho determinante del "dies ad quem" del plazo establecido -21 de julio de 2006-, dado que han de cumplimentarse trámites que tienen establecidos plazos para su cumplimiento de dos meses (baste mencionar el informe vinculante a emitir por la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, conforme al artículo 117.2 de la Ley de Costas), resulta inviable la aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno con anterioridad al 21 de julio de 2006, debiendo imputarse la imposibilidad de cumplimiento del plazo exclusivamente a esta Administración, pues la disposición adicional 1ª.2 de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, establece que el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias ha de ser emitido en el plazo de un mes, y tomando como "dies a quo" el día 2 de marzo de 2006, el informe debió ser emitido antes del día 2 de abril de 2006, restando en ese momento casi cuatro meses para la cumplimentación de los trámites contenidos en este informe y posterior elevación del expediente al Consejo de Gobierno. De esta forma, una adecuada tramitación del procedimiento por parte de la Administración Autonómica hubiera dado lugar a la aplicación estricta (a "sensu contrario") de la disposición transitoria 1ª.2 de la Ley 9/2006, por lo que resulta plenamente justificada la declaración de inviabilidad de cumplimiento del término establecido en la disposición transitoria 1ª.2 de la Ley 9/2006 por razones estrictamente formales.

*1/2*

#### **Segunda.- Aspectos materiales.**

**A) Análisis del Plan Territorial de Ordenación Turística de La Palma como Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:**

El Plan Insular de Ordenación tiene el carácter de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) -artículo 18.1, b), 1) y 2) del 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-. Y la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, establece que los Planes Territoriales Especiales a que se refiere la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo en Canarias, deberán incorporar las previsiones que para el planeamiento insular prevén los artículos 4, 5, 7 y 8 de la Ley 6/2002, teniendo el carácter de instrumentos de ordenación territorial insular de la actividad turística, por lo que la conclusión ha de ser que dichos Planes Territoriales sustituyen, con carácter transitorio (un máximo de dos años), al Plan Insular de Ordenación respectivo, si bien sólo en cuanto al contenido delimitado en los preceptos antes señalados.

Por supuesto, para tener tal naturaleza es preciso cumplir, en primer lugar, un requisito formal, cual es integrar el contenido que prevé el Decreto 6/1997, de 21 de enero, por el que se fijan las directrices formales para la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Partiendo del cumplimiento de tal requisito (en el informe emitido por el Jefe de Servicio de Ordenación Territorial se dice que el contenido ambiental del PTOTP es más amplio que el que correspondería a su finalidad), hemos de determinar si, por su finalidad -atendiendo al espíritu de la norma de que habla el artículo 3.1 del Código Civil-, de un lado, el contenido del Plan puede establecer determinaciones en el ámbito de los espacios naturales protegidos, vinculando el correspondiente instrumento que lo ordene, y de otro, el carácter vinculante o indicativo de los usos y demás parámetros que establezca.

Respecto a la primera cuestión –establecimiento de determinaciones en el ámbito de los espacios naturales protegidos-, el artículo 3.2 de la Ley 6/2002 señala que *“para encauzar e impulsar un desarrollo económico de la isla que sea socialmente equilibrado y ambientalmente respetuoso, los Planes Insulares de Ordenación deberán: b) Delimitar las áreas aptas para la implantación de las actividades propuestas”*. Es decir, desde una perspectiva del respeto al medio ambiente, la delimitación de áreas donde pueda implantarse un determinado uso – en este caso turístico- ha de formar parte del contenido del Plan Insular y también del PTOTP por aplicación del artículo 4, b) de la Ley 6/2002, al que remite la disposición adicional 1ª de dicha Ley. También establece tal previsión el artículo 4.4, c) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres –básico según su disposición adicional 5ª-: *“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán como mínimo el siguiente contenido: c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso”*.

Ésa es precisamente la finalidad de la zonificación y establecimiento de la matriz de usos a que hace referencia el artículo 9 del Decreto 6/1997, estableciendo usos compatibles e incompatibles a fin de evitar la alteración de los recursos naturales. Y hemos de recordar que la zonificación es la base del contenido normativo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales –artículo 7-, prohibiéndose cualquier proceso urbanizador o edificatorio en las zonas A y B.a) y debiendo señalarse aquellos lugares susceptibles de acoger un impacto ambiental importante –artículo 8.2-. En este punto es preciso recordar que la realización de una actividad o la implantación de un uso han de estar previamente legitimados por el correspondiente instrumento de planeamiento –artículo 9.1 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000-.

Esta zonificación se hace tanto desde una perspectiva positiva (legitimación de usos) como negativa (prohibición de usos), y siempre en atención a la conservación de los espacios y el respeto al medio ambiente. Y, en concreto, respecto a la

implantación del uso turístico, el artículo 27.1, párrafo 1º, de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, señala que *“la realización de actividades turísticas y la instalación de establecimientos para su desarrollo, en espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica catalogadas en función de la legislación de prevención del impacto ecológico, así como cuando puedan resultar afectadas especies animales o vegetales declaradas protegidas, requerirán además de un estudio básico de impacto ecológico, autorización de la Consejería competente en materia turística previo informe vinculante de la competente en materia de conservación de la naturaleza”*; es decir, la norma sectorial en materia turística prevé expresamente tal posibilidad, que se recoge asimismo, en términos genéricos, en la Directriz de Ordenación General 16.4 (ND): *“En los espacios protegidos, los planes de las administraciones públicas y las autorizaciones que éstas concedan para el aprovechamiento de los recursos minerales, del suelo, flora, fauna y otros recursos naturales, o con ocasión de la implantación de actividades residenciales o productivas, tendrán en consideración la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, conforme a la categoría de protección de cada espacio”*.

Si alguna duda existiera respecto al carácter de PORN del PTOTP, hemos de recordar que, con anterioridad, se habilitaron otros instrumentos para la ordenación de tales recursos, y así la disposición adicional séptima de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias –derogada por la disposición derogatoria del Decreto Legislativo 1/2000– señalaba que *“el ámbito territorial de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales será, prioritariamente, el insular. No obstante, en aquellos supuestos en que las circunstancias lo aconsejen, y en tanto no se hayan aprobado los correspondientes Planes Insulares de Ordenación, el ámbito territorial, terrestre o marítimo, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales podrá ser inferior al insular, determinado con criterios físicos y socioeconómicos”*.

Respecto al carácter imperativo o de recomendación de las determinaciones sobre usos y actividades en el ámbito de un espacio natural, hemos de comenzar aludiendo al artículo 5.2 de la Ley 4/1989 –básico–, que señala que *“los Planes de*



*Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes". La obligatoriedad y ejecutividad se refiere a las materias reguladas por la Ley 4/1989, pudiendo tomarse como referencia el artículo 2.1 de la Ley 4/1989: "Son principios inspiradores de la presente Ley los siguientes:*

- a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.*
- b) La preservación de la diversidad genética.*
- c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.*
- d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje".*

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en Sentencia núm. 102/1995, de 26 de junio [RTC 1995\102] -F.J. 13- afirmó que, de forma general, los PORN vinculan la ordenación territorial y urbanística en todas las medidas directamente dirigidas a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales.

Por tanto, se excluye el carácter vinculante de cualquier otra medida no destinada a esos fines de protección de los recursos naturales. En apoyo de esta conclusión, el artículo 4.3 de la Ley 4/1989, ya citado, al establecer el contenido mínimo de los PORN, integra en su apartado f) el "establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 4.3, c".

Es decir, un plan sectorial puede apartarse de las determinaciones

establecidas **en** un PORN sobre ese sector (de forma justificada), pero un instrumento territorial sectorial (en materia turística) que a la vez es documento PORN no puede establecer la obligatoriedad de sus determinaciones sectoriales en la formulación de un PRUG. En cualquiera de los dos supuestos, las determinaciones sectoriales habrán de plegarse a las determinaciones ambientales, a establecer **de** forma concreta en el instrumento de ordenación del correspondiente espacio natural protegido.

Por su parte, el artículo 5.3 de la citada Ley 4/1989 establece que *“los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior”*. Haciendo una interpretación sistemática, el carácter indicativo se refiere a las actuaciones, planes o programas que no tengan carácter territorial o físico, si bien las mismas deberán justificar, en su caso, el apartamiento de las determinaciones del PORN. Y dentro de las materias a que se refieren dichas actuaciones, planes y programas podemos entender comprendidas las relativas a carreteras, puertos, aeropuertos, ..., que como veremos, aparecen en el PTOTP con carácter vinculante (NAD).

#### **B) Análisis de las Actuaciones Convencionales Propuestas (ACP) -norma 22.1 y Anexo B-:**

Las “Actuaciones Convencionales Propuestas” (ACP) se definen en el apartado 1 de la norma 22 -“situaciones singulares”-, en cuya letra a) se relacionan las mismas, con referencia a las fichas contenidas en el Anexo B.

La cuestión que ha de destacarse y que puede entrañar un problema de aplicación de fuentes normativas es la previsión como ACP de zonas donde se habilita la clasificación y categorización por el correspondiente Plan General de Ordenación de “bolsas” de suelo urbanizable no sectorizado turístico “aisladas”, es decir, no contiguas a suelo urbano, y no vinculadas a equipamiento estructurante. Dichas zonas son las siguientes:

Zona apta para el uso turístico convencional	Afectada por D.A. 4ª Ley 19/2003
"Balcones de Mazo" (Villa de Mazo) -ACP 2-	Suelo rústico de protección territorial
"Martín Luis" (Puntallana) -ACP 5-	--
"Santa Lucía" (Puntallana) -ACP 6-	--
"La Tahona" (Tijarafe) -ACP 7-	--
"Las Hoyas" (Tazacorte) -ACP 9-	Suelo rústico de protección territorial
"Las Manchas" (Los Llanos de Aridane) -ACP 13-	Suelo rústico de protección territorial (SU T-6 "Norias Altas")

La previsión de tales zonas tiene fundamento legal en el artículo 4, b), 1) de la Ley 6/2002, según el cual *"sin perjuicio de las previsiones legales generales, el Plan General de Ordenación deberá contener las siguientes normas de aplicación directa en materia de ordenación territorial de la actividad turística: b) Identificación y delimitación de las zonas aptas para el uso turístico, justificadas en relación con el modelo territorial y de desarrollo económico propugnado, y en función del mantenimiento o recuperación de una precisa actividad agrícola, la mejora de un entorno o la recuperación de un bien con valor cultural, diferenciando: 1) Zonas aptas para el desarrollo turístico convencional en núcleos, en las que el planeamiento general delimite los perímetros del suelo clasificado como urbano o urbanizable no sectorizado"*.

La duda se plantea respecto a qué normas integran las previsiones legales generales, pues ninguna sombra ofrece la aplicación del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias y de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias en cuanto no se opongan a las especificaciones y excepciones de la Ley 6/2002, tal como establece el artículo 1.2 de dicha Ley específica. Así, el artículo 52.2, a) del Texto refundido citado señala que *"la clasificación -del suelo urbanizable- deberá realizarse en forma tal que: a) La superficie de los terrenos correspondientes, salvo determinación distinta del planeamiento de ordenación territorial, sea contigua y no presente solución de continuidad alguna respecto de la de los terrenos clasificados como suelo urbano y de acuerdo, en todo caso, con los criterios establecidos por las Normas Técnicas del Planeamiento Urbanístico"*. De acuerdo con esta norma, el PTOTP, como instrumento de ordenación territorial, podría prever "bolsas" de suelo urbanizable turístico aisladas.

Sin embargo, el artículo 52.2, a) del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 se concreta en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, que establece una regla más estricta -como norma complementaria de la primera-, al establecer en la Directriz de Ordenación General 71.2 (ND) que *“el planeamiento insular podrá prever, expresa y excepcionalmente, la clasificación de suelo urbanizable aislado, solamente cuando se destine a suelo industrial o terciario de carácter supramunicipal, así como a complejos turísticos integrados por equipamiento con alojamiento dentro de las zonas turísticas delimitadas por el mismo planeamiento”*.

De esta forma, si las Directrices de Ordenación General resultan aplicables a las islas objeto de la Ley 6/2002, el PTOTP solamente podrá prever, por su carácter funcional (no integral), bolsas de suelo urbanizable turístico aisladas en cuanto estén destinadas a complejos turísticos integrados por equipamiento con alojamiento dentro de las zonas turísticas que delimite.

En principio, no existe previsión alguna en la normativa de las Directrices de Ordenación General ni en su documento de descripción y justificación que exceptúe la aplicación de dicha normativa en cuanto no contradiga las determinaciones de la Ley 6/2002, pues aunque no exista remisión expresa en el artículo 1.2 de dicha Ley específica, es lógico pues la Ley 19/2003 es posterior, sin perjuicio de su aplicación a dichas islas por su vocación de regulación general en el ámbito territorial autonómico. De hecho, en el documento de información de las Directrices de Ordenación General se hace referencia a las Islas de La Gomera, La Palma y El Hierro (apartados 2.5.5, 2.5.6 y 2.5.7 respectivamente).

Esta opinión encuentra apoyo además en la disposición adicional 4<sup>a</sup>.5 de la Ley 19/2003, la cual señala que *“salvo determinación en contrario de los Planes Insulares de Ordenación o de los Planes Territoriales Especiales previstos en la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, los Planes Generales de Ordenación, en su adaptación a las determinaciones del Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias,*

*podrán reconsiderar, justificadamente, por razón del modelo territorial definido, las categorías de suelo derivadas de la aplicación de los anteriores apartados 1 y 2. Cuando se reconsideren las categorías de suelo urbanizable derivadas de la aplicación del anterior apartado 2, se entenderán convalidados los actos de ejecución del planeamiento parcial realizados con anterioridad a la citada aplicación".* Como se ve, no sólo el planeamiento insular, sino también los planes territoriales especiales de la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2001, a los que remite la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2002, pueden prever limitaciones a la categorización como suelo urbanizable sectorizado por el planeamiento general (la consecuencia jurídica de los apartados 1 y 2 es la descategorización de sectores de suelo urbanizable), pero nada se dice respecto a los sectores de suelo urbanizables desclasificados (pasan a suelo rústico de protección territorial) a que se refiere el apartado 3, por lo que habrá que estar al régimen general, es decir, a la Directriz de Ordenación General 71.2 (ND), pues no tendría sentido que la disposición adicional 4ª de la Ley 19/2003 declasifique en La Palma sectores de suelo urbanizable aislados (de uso turístico o residencial) y posteriormente el correspondiente Plan Insular o PTOTP pueda libremente (sin sujeción a requisito alguno) clasificarlos de nuevo argumentando que no resulta de aplicación la Ley 19/2003, pues se excluye su aplicación de forma expresa en caso de contradicción con una norma específica, pero ante la ausencia de norma específica, se aplica supletoriamente la norma general de la Ley 19/2003.

Sin embargo, sí existe dicha excepción respecto a las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en cuanto la Directriz 7.3 (ND) señala que *"las determinaciones establecidas en las presentes Directrices relativas al modelo territorial de desarrollo y la ordenación territorial y urbanística de la actividad turística, se entenderán sin perjuicio de las establecidas por la vigente legislación específica".* El significado de tal expresión –"legislación específica"– se aclara en el documento de descripción y justificación, apartado 3.2 –modelo insular–, cuyo párrafo 2º tiene el siguiente tenor literal: *"Cuando el modelo de implantación territorial de las actividades turísticas se encuentra definido por la legislación específica, como es el caso de las islas de La Gomera, La Palma y El Hierro, las determinaciones de las presentes Directrices han de entenderse complementarias de*

*las establecidas en aquéllas, sin que en ningún caso puedan entrar en contradicción con las mismas*". Asimismo se contemplan referencias a La Gomera, La Palma y El Hierro en el documento de información: apartados 2.2.2 ("Presión turística por islas"), 2.2.3 ("Intensidad de uso", donde se señala que la intensidad de uso turístico en La Palma es de 7 turistas por kilómetro cuadrado y día y la oferta se sitúa en el 2,2 % del archipiélago) y 2.2.4 ("Impacto social", en donde se dice que el porcentaje de turistas extranjeros existentes en un día en relación a la población de derecho de La Palma es de un 5 %, muy por debajo de la media del archipiélago: 18 %). Es decir, en este caso, las Directrices de Ordenación del Turismo son complementarias de la Ley 6/2002, pero sin poder contradecir sus excepciones y especificaciones, con toda lógica dadas las circunstancias fácticas de las que se parte. Así, hemos de analizar si resulta de aplicación la Directriz de Ordenación del Turismo 7.2, a) (ND): *"Constituyen criterios para la implantación territorial del modelo turístico, los siguientes: a) La extensión territorial del uso turístico deberá atemperarse, actuando exclusivamente sobre las áreas ya clasificadas con destino turístico, sin admitir la nueva clasificación de suelo urbanizable con dicho destino y reorientando las iniciativas hacia la rehabilitación del espacio turístico consolidado y la renovación de la planta alojativa existente, ordenando e incentivando el tránsito hacia la nueva ordenación"*. Si resultara de aplicación esta Directriz, en ningún caso podrían preverse las denominadas "actuaciones convencionales previstas" (salvo que dicha zona turística hubiera estado clasificada y categorizada como tal con anterioridad), aisladas o contiguas a suelo urbano. Pero se trata de un criterio para la implantación territorial del modelo turístico y las determinaciones del modelo territorial de desarrollo de la actividad turística, si contradicen lo dispuesto en la Ley 6/2002, decaen ante la misma, siendo contrarias en este caso al artículo 4, b), 1) de dicha Ley, pues se prevé la identificación y delimitación de las zonas aptas para el uso turístico, que no se limita a las áreas ya clasificadas con destino turístico.

Por supuesto, la previsión de una zona como apta para el uso turístico convencional por el PTOTP impone la delimitación por el correspondiente planeamiento general de un ámbito de suelo urbano o una bolsa de suelo urbanizable con dicha calificación, pues la Ley 6/2002 establece dicha previsión

como norma de aplicación directa, sin perjuicio de que la clasificación del suelo se remita al planeamiento general, circunstancia más propia de una norma directiva que de una norma de aplicación directa. En cuanto al plazo para dicha clasificación por el planeamiento general, hemos de estar al término del plazo para la adaptación plena del planeamiento general al Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, dado que ya se ha incumplido el plazo de adaptación previsto en la disposición transitoria 3ª.2 de la Ley 19/2003 –doce meses desde la aprobación inicial del PTOTP para la aprobación provisional y dos meses más para la aprobación definitiva por la COTMAC-, por lo que, ante la falta de un plazo determinado en la Norma 22.1 (sólo se prevé en el apartado c) el año 2012 como límite temporal para la presentación de iniciativas de sectorización, por lo que la delimitación del suelo urbanizable no sectorizado por el respectivo Ayuntamiento ha de ser anterior), sólo resta el cumplimiento del plazo previsto en la disposición transitoria 2ª.1 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, en la redacción dada por Ley 2/2004, de 28 de mayo, de medidas fiscales y tributarias -15 de mayo de 2007-, para la adaptación plena –comprendiendo los usos turísticos del suelo- del planeamiento general a dicha norma.

Por tanto, estas “bolsas” aisladas de suelo urbanizable no sectorizado turístico no vinculadas a equipamientos estructurantes han de suprimirse del PTOTP o bien suspenderse en la aprobación definitiva para la posible previsión por el Cabildo Insular de La Palma de equipamientos estructurantes vinculados a las mismas que legitimen tales actuaciones aisladas.

### **C) Examen de la Norma 20 (NAD): Sistema territorial de equipamiento:**

La primera cuestión que debemos plantearnos es la habilitación legal del PTOTP para establecer las determinaciones contenidas en esta norma, que encontramos en el artículo 5.1, e), 3) de la Ley 6/2002, según el cual *“cuando fuera preciso para desarrollar la ordenación de la actividad turística en el suelo rústico, los Planes Insulares de Ordenación deberán tener el siguiente contenido: e) Condiciones*

*de la edificación turística en las distintas categorías de suelo rústico en las que ésta se permita, con relación a sus características ambientales y, en particular, el paisaje. Específicamente deberán señalar: 3) Estándares de equipamiento complementario, infraestructuras y servicios que hayan de cumplir los establecimientos turísticos alojativos de nueva construcción recogidos en la presente Ley, en sustitución de los previstos en la regulación sectorial, en tanto no sean determinados por el Gobierno de Canarias”.*

Sin embargo, la localización concreta de los equipamientos, como ocurre con los cinco campos de golf (de los cuales podrán desarrollarse cuatro), podría suscitar dudas respecto a su amparo en la citada Ley 6/2002, conforme al tenor de su artículo 4, a) y b): *“Sin perjuicio de las previsiones legales generales, el Plan Insular de Ordenación deberá contener las siguientes normas de aplicación directa en materia de ordenación territorial de la actividad turística:*

*a) Previsiones específicas de desarrollo turístico, incluyendo los criterios de localización y modalidades de la oferta alojativa, debidamente justificados en relación con las características económicas, sociales y territoriales de la isla.*

*b) Identificación y delimitación de las zonas aptas para el uso turístico, justificadas en relación con el modelo territorial y de desarrollo económico propugnado, y en función del mantenimiento o recuperación de una precisa actividad agrícola, la mejora de un entorno o la recuperación de un bien con valor cultural, (...).”*

Y es que la remisión inicial a las previsiones legales generales alude a la Directriz de Ordenación del Turismo 14.6 (ND), que establece que *“el planeamiento insular establecerá las condiciones que deban cumplir las actividades turísticas complementarias que ocupen grandes extensiones de suelo, como los campos de golf, puertos deportivos, aeroclubs, parques temáticos y otros que defina, destinados al ocio, deporte, aventura y espacios libres. La regulación a establecer atenderá especialmente a las condiciones de calidad y de integración urbana y paisajística, así como a garantizar la viabilidad económica de las actuaciones. El planeamiento insular podrá calificarlas como equipamientos estructurantes de ámbito insular, e incluso establecer su concreta localización”*. La referencia al “planeamiento insular” en este caso ha de entenderse en sentido estricto, es decir, al Plan Insular de



Ordenación, de acuerdo con la “interpretación auténtica” contenida en el último párrafo del apartado 3.2 –modelo insular- del documento de información: *“Las Directrices encomiendan al planeamiento insular la definición de las clases y tipos de equipamientos turísticos complementarios de relevancia que se consideren más idóneos para las diferentes áreas o núcleos turísticos. En cualquier caso, los equipamientos con afección territorial amplia, como los campos de golf, puertos deportivos, parques temáticos y otros, deberán considerarse como equipamientos estructurantes del sistema insular, que el Plan deberá condicionar en sus características y alternativas de localización, pudiendo llegar, incluso, a definir su concreta ubicación, directamente o a través de Planes Territoriales Especiales que lo desarrollen”*. Así, hemos de considerar que la localización concreta corresponde al Plan Insular de Ordenación o a un Plan Territorial Especial de Desarrollo del Plan Insular, que no es el que nos ocupa, de vigencia transitoria y sustitutorio del primero.

Sin embargo, si atendemos al artículo 4, b) de la Ley 6/2002, si se habilita al PTOTP para la identificación y delimitación de las zonas aptas para el uso turístico, justificadas en relación con el modelo territorial y de desarrollo económico propugnado, debiendo prevalecer este precepto sobre la Directriz de Ordenación del Turismo 14.6 en base al criterio de la norma más específica, que recoge el documento de información de las Directrices de Ordenación del Turismo, en su apartado 3.2 –modelo insular-, párrafo 2º: *“Cuando el modelo de implantación territorial de las actividades turísticas se encuentra definido por la legislación específica, como es el caso de las islas de La Gomera, La Palma y El Hierro, las determinaciones de las presentes Directrices han de entenderse complementarias de las establecidas en aquéllas, sin que en ningún caso puedan entrar en contradicción con las mismas”*. Este criterio tendría apoyo además respecto zonas turísticas en suelo rústico, en cuanto el apartado 1) del artículo 4, b) –referido a “zonas aptas para el desarrollo turístico convencional en núcleos”- remite al planeamiento general para la delimitación de los perímetros del suelo clasificado como urbano o urbanizable no sectorizado, mientras que el apartado 2) del mismo precepto –referido a “zonas aptas para el desarrollo de un modelo específico de unidades aisladas de explotación turística en suelo rústico”- no remite al planeamiento



general, por lo que debemos entender que, en este supuesto, la delimitación del perímetro corresponde al propio PTOTP.

De otro lado, en la Norma 20.2.1, c) se establece que *“cada campo de golf podrá disponer de un establecimiento alojativo turístico en modalidad hotelera, con una capacidad alojativa máxima de 200 plazas y una categoría mínima de cuatro estrellas”*. Dicha previsión se ajusta estrictamente a lo dispuesto en el artículo 7.2, b) en relación con el 7.4, párrafo 2º, de la citada Ley 6/2002, según los cuales los establecimientos turísticos alojativos de dimensión media tendrán una capacidad alojativa entre 41 y 200 plazas, debiendo legitimarse (excepto en los asentamientos con ordenación pormenorizada) mediante proyectos de actuación territorial específicos de la Ley 6/2002 (de tramitación abreviada).

De otro lado, el apartado g), 2) de la norma 20.2.1 prevé la posibilidad de legitimar una instalación mayor de 200 plazas alojativas mediante un proyecto de actuación territorial general (con la tramitación prevista en el Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000), vulnerando la Directriz de Ordenación del Turismo 10.3, b) (NAD) –que resulta de aplicación en cuanto previsión legal general que no se contradice con ninguna regla específica de la Ley 6/2002-, que dispone que *“las actuaciones de establecimientos turísticos vinculados a un campo de golf como equipamiento complementario que se desarrollen en suelo rústico, deberán cumplir las siguientes condiciones: b) El establecimiento alojativo turístico vinculado deberá pertenecer a la modalidad hotelera con una capacidad máxima de doscientas plazas alojativas”*. Sería posible, sin embargo, que dicha previsión se integrara en el apartado 2 de la norma 20 –“sistema deportivo y de ocio”- y no en el apartado 1 (sic) –“condiciones específicas para los campos de golf”-, pues el Proyecto de Actuación Territorial general sí podría utilizarse para otras actuaciones de interés general en suelo rústico distintas a un campo de golf.

Además, se prevén las siguientes plazas máximas para cada una de las actuaciones estratégicas singulares, resultando una capacidad adicional a la vinculada al campo de golf:

<b>Actuación estratégica singular</b>	<b>Capacidad alojativa</b>	<b>Plazas campo golf</b>	<b>Resto</b>
SDO-1 Los Llanos de Aridane – El Paso	576	- 200	376
SDO-2 Breña Alta	316	- 200	116
SDO-3 Fuencaliente	555	- 200	355
SDO-4 Barlovento	269	- 200	69
SDO-5 Puntagorda	248	- 200	48

En el apartado 2, e), 3 de la norma 20 se exige la adhesión de los promotores de otras actuaciones sobre el correspondiente SDO al convenio urbanístico para la gestión del campo de golf, lo que, de forma indirecta, supone una vinculación de plazas al equipamiento deportivo superior a 200, y, por tanto, un fraude de ley, de manera que tal vinculación debe suprimirse, sin perjuicio de que puedan realizarse tales actuaciones al amparo de un proyecto de actuación territorial específico, que, según el artículo 7.2, b) de la Ley 6/2002, no requiere la previsión de un equipamiento estructurante para la legitimación de plazas alojativas.

**D) Examen de normas que contienen reglas de procedimiento y exigencias de documentación:**

**-Norma 01.1:** no puede fijar dicha norma el contenido documental de los Proyectos de Actuación Territorial y calificaciones territoriales, pues el artículo 14.5 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000 utiliza el término “reglamentariamente” en el sentido de un reglamento propio –aprobado conforme al procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización y Funcionamiento del Gobierno, de aplicación supletoria en Canarias–, no a un instrumento de ordenación territorial (PTOTP), que es un reglamento impropio, que no desarrolla la ley de manera general sino que la concreta para un territorio determinado, tal como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 1 de junio de 1999 [RJCA 1999\3.288] –FF.JJ. 6º, 7º y 8º–: “SEXTO.- Se aduce, como cuarto motivo de impugnación, que el PORN ha sido aprobado en orfandad del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado. En el criterio de la parte actora, ello comporta la infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica

*Reguladora del Alto Cuerpo Consultivo y en la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, de regulación de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea. Esto es, se sostiene que, o bien el PORN es un reglamento ejecutivo precisado de previo y preceptivo Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, o bien es un reglamento dictado en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales, motivo por el cual dicho Dictamen es también requerido (artículo 22, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).*

*Comenzando por el primero de los reparos señalados, hemos de recordar que en la actualidad está consolidada la doctrina que considera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (que prescribe que el Dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas en los mismos casos previstos en la propia Ley para el Estado, si han asumido las competencias correspondientes), tal Dictamen es exigible cuando un reglamento autonómico se dicta en ejecución de una ley estatal. En nuestro caso, hay una Ley Estatal Básica, la 4/1989, en cuya virtud del PORN ha sido elaborado y aprobado, pero dista de estar claro que el Plan sea un reglamento de ejecución de la misma.*

*Es indudable que el PORN, como otras muchas manifestaciones del heterogéneo fenómeno de la planificación administrativa, ostenta carácter reglamentario. La Sala no va a detenerse en argumentar con detenimiento tal extremo, siendo suficiente con evocar que las disposiciones de carácter general se insertan en el ordenamiento jurídico, que son elementos normativos ordenadores de la realidad con vocación de vigencia indefinida, que se dirigen a una pluralidad indeterminada de destinatarios y, en fin, que su cumplimiento no implica agotamiento o consunción sino, antes al contrario, la afirmación y consolidación de su naturaleza normativa.*

*Al PORN cuadran sin problemas serios tales características, por lo que su condición de disposición de carácter general puede darse por establecida. Cabe matizar, empero, que es una disposición de carácter general un tanto peculiar, de la misma manera que lo son los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos. Lo mismo es predicable del PORN. Y de igual manera que un plan general de ordenación urbana no es un*

*reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo, tampoco un PORN es, a diferencia de lo que sostiene el Ayuntamiento recurrente, un reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos.*

*Los llamados reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley puesto que, como es notorio, cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad de origen parlamentario o gubernamental de rango asimilado a ella. Pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, huero de auténtica entidad sustancial. En último término, cualesquiera reglamentos, salvo los independientes, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención dictaminante de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. No es caso o lugar, ni tampoco somos quienes para hacerlo, de ensayar teoría general alguna sobre la potestad reglamentaria, pero no podemos limitarnos a afirmar, secamente, que el PORN no es un reglamento ejecutivo. Es preciso que expliquemos por qué opinamos así, puesto que de ahí pende la estimación o desestimación del reproche alegado por la parte actora, que merece, como cualquier otro aducido en una demanda, una respuesta suficiente.*

*Para identificar si a una disposición de carácter general conviene o no el apelativo de ejecutiva, hay que partir del cuadro general de las relaciones ordinarias entre la ley y el reglamento, cuadro en el que el segundo aparece subordinado a la primera pero, a la vez, colaborando con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una normación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario. En suma, todo reglamento, salvo los independientes y los dictados con base en una habilitación legal en blanco y en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Pero eso no es suficiente para reputar a un reglamento de ejecutivo; es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley.*

*Así lo ha entendido el Consejo de Estado en la importante moción de 22 de mayo de 1969, concerniente a su propia intervención consultiva en la elaboración de los reglamentos ejecutivos de las leyes. Allí se precisa que son tales los «directa y*

*concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera tal que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento». La relativa antigüedad de la moción y las notables transformaciones que el ordenamiento jurídico español ha sufrido en los últimos treinta años no empecen a la que el concepto de reglamento ejecutivo en ella expuesto siga teniendo vigencia. A él se remite el propio Consejo de Estado, por ejemplo, en el Dictamen núm. 2774/1995, de 14 de diciembre de 1995. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo (RTC 1982\18), hace suya, en su fundamento jurídico 4, dicha definición, añadiendo que si en todos los reglamentos es perceptible una función ejecutiva entendida en sentido amplio, sólo son propiamente ejecutivos aquellos a los que se refiere la moción del Consejo de Estado en los términos que han quedado transcritos. El criterio luce también en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuya Sentencia de 17 de junio de 1997 (RJ 1997\6093) asigna a los reglamentos ejecutivos la «finalidad de completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella».*

*La Sala es consciente de que, en ocasiones, no resulta sencillo discernir si un reglamento es verdaderamente ejecutivo o no, también de que, posiblemente, la tradicional clasificación tricotómica de las disposiciones de carácter general (ejecutivas, independientes y de necesidad), no dé razón suficiente de la realidad, puesto que no es descartable la existencia de otras figuras reglamentarias ubicadas entre las ejecutivas «sensu stricto» y las independientes. Pero al margen de tales cuestiones, más propias de la elaboración doctrinal que de esta sede, nos parece inconcluso que el PORN no puede ser considerado un reglamento ejecutivo, puesto que su contenido regulador no se dirige a completar, desarrollar o pormenorizar las disposiciones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.*

*SEPTIMO.- En efecto. Ya hemos apuntado que estamos ante un supuesto en cierto modo parangonable al de los planes de urbanismo, cuyo recordatorio ahora nos resulta de utilidad. El plan de urbanismo se elabora y aprueba, como es sabido, en virtud de lo dispuesto en la legislación sobre el régimen del suelo, concretando sobre*

*un espacio físico determinado las previsiones abstractas de la ley, que no es plenamente operativa sin el intermedio del planeamiento llamado a intervenir en virtud de la remisión normativa que a él efectúa aquélla. Pero si el Plan aplica y concreta especialmente el bloque normativo urbanístico, no es un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo, sino el cauce que permite la efectividad de ésta habida cuenta de que es inviable que la ordenación urbanística tenga lugar merced a la sola regulación legal, por definición abstracta y principal. Técnicamente, reglamentos ejecutivos de la Ley del Suelo son aquellas disposiciones de carácter general que la desarrollan, complementan y pormenorizan (los tradicionales Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística), integrados en el bloque normativo que los planes aplican, con el componente discrecional que tienen reconocido, a un segmento territorial determinado.*

*Lo mismo sucede en el caso que nos ocupa aquí. Como otras muchas normas con rango de Ley, la 4/1989 precisa de reglamentos ejecutivos que complementen sus disposiciones y colaboren con ella al objeto de forjar el bloque normativo regulador de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres. Tal misión la cumplen el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y los diversos Reglamentos dictados sobre especies objeto de caza y pesca y especies amenazadas (Reales Decretos 1095/1989, de 8 de septiembre, 1118/1989, de 15 de septiembre y 439/1990, de 30 de marzo). Pero el PORN está lejos del cometido señalado.*

*Como Plan administrativo que es, responde a una serie de fines predeterminados; concretamente, a los establecidos en el artículo 4.1 de la Ley 4/1989: adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores de marcado cuño conservacionista registrados en el artículo 2 de la misma norma. Ahí se aprecia ya que ningún PORN ejecuta reglamentariamente la Ley 4/1989, sino que es el vehículo para la plasmación en un concreto espacio físico y geográfico de las pretensiones conservacionistas de aquélla, genéricamente formuladas. No hay ahí complemento regulador o desarrollo de la ley, sino pura y simple aplicación de la misma a un determinado segmento territorial, aplicación que trae causa en la remisión que efectúa su artículo 4.1. El PORN no se integra en el bloque normativo regulador de los espacios naturales (la Ley 4/1989 y sus reglamentos de ejecución), aplica sus disposiciones concernientes a la planificación ambiental a un ámbito de la realidad*

física, que delimita y acota. Por supuesto que con subordinación a la ley y en virtud de ella, pero *no* con el carácter de complemento normativo que rellena los vanos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas con encomienda a la Administración de la tarea de concretarlas.

Y también como Plan administrativo que es, el PORN responde a una serie de objetivos precisos e incorpora las medidas y actuaciones necesarias para asegurar su consecución. Objetivos, medidas y actuaciones que le vienen impuestos en los apartados 3 y 4 del artículo 4 de la Ley 4/1989, si bien en el segundo bajo la veste de un contenido mínimo que habilita a la Administración competente en materia de planificación de los recursos naturales para contemplar medidas adicionales a las enumeradas allí. De nuevo se observa, a la vista de tales apartados, que es inviable calificar al PORN como reglamento ejecutivo que complementa y desarrolla la Ley 4/1989. Insistimos en que es una figura que, en virtud de una llamada legal, aplica la norma de conformidad con lo que ésta dispone, sin mengua de su capacidad de añadir contenidos adicionales al mínimo legalmente establecido. El Plan es aplicación del bloque normativo del que trae causa y ordenación de los recursos naturales de un determinado espacio físico, nada más. Su condición de norma de carácter reglamentario no debe llevar a engaño o distorsión interpretativa sobre sus relaciones con la Ley 4/1989, que por lo que hemos argumentado no lo son de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de si un reglamento es ejecutivo o no.

Distinto sería el caso, por supuesto, de un reglamento que regulara el detalle de la planificación de los recursos naturales con vocación de generalidad y al que todos los instrumentos de planificación ambiental debieran someterse. Tarea que bien pueden cumplir las directrices para la ordenación de los recursos naturales cuya aprobación encomienda al Gobierno, vía reglamento, el artículo 8 de la Ley 4/1989. Esta comparación entre el PORN y las directrices mencionadas nos sirve para apuntalar definitivamente la inviabilidad de considerar al primero como un reglamento de ejecución de la Ley Estatal de Conservación de los Espacios Naturales.

OCTAVO.- Lo mismo hay que decir respecto de las otras leyes a las que se dice que el PORN ejecuta, afirmación que ya no es que sea discutible, sino que está en las antípodas de la verdad. No puede tildarse de ejecución del Texto Refundido de la Ley



*del Suelo de 1992 la remisión a su Sección IV, Capítulo III, Título III para el supuesto de que no se lleve a cabo la adaptación al PORN del planeamiento urbanístico en los plazos establecidos (artículo 101). Una previsión semejante, insistimos que de pura y simple remisión a lo establecido en la legislación urbanística, no puede presentarse como muestra de que el PORN es un reglamento ejecutivo sin retorcerla y desnaturalizarla por completo.*

*Respecto de los artículos 105 a 108 del PORN, que la parte actora reputa ejecutivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, digamos que se remiten a ésta para el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones, reenvían al Anexo III del PORN para el conocimiento de las actividades sujetas a autorización, y contienen otras disposiciones sobre la intervención de la administración gestora en el procedimiento conducente al otorgamiento de las autorizaciones. Idéntica manipulación del concepto de reglamento ejecutivo que hemos denunciado en el párrafo anterior es perceptible aquí.*

*Juicio que también consideramos aplicable al intento de hacer aparecer a las disposiciones del PORN relativas a la evaluación de impacto ambiental (artículos 30 y siguientes) como normas ejecutivas del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. En ellas no hay otra cosa que regulación de las evaluaciones de impacto, con remisión genérica a la norma estatal con rango de ley y, muy fundamentalmente, al Decreto regional 50/1991, de 29 de abril. Nada más.*

*En definitiva, si el PORN litigioso no puede ser calificado de reglamento ejecutivo, carece de base jurídica la imputación de falta del preceptivo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, exigida cuando de la elaboración de disposiciones generales de ejecución de las leyes se trata. Fallando la premisa mayor, el silogismo queda roto y el motivo impugnatorio fracasado”.*

No obstante, las disposiciones transitorias 5ª, e) y 6ª, g) del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo –cuya entrada en vigor se producirá a los veinte días (naturales) de la publicación en el Boletín Oficial de Canarias (B.O.C. núm. 104, de 31 de mayo de 2006), es decir, el 20 de junio de 2006, conforme a la disposición final 2ª de dicho Decreto- establecen para la

admisibilidad de las solicitudes de proyectos de actuación territorial y calificaciones territoriales, el cumplimiento, entre otros, de aquellos requisitos que expresamente se establezcan por el planeamiento territorial o en el planeamiento general municipal, por lo que se habilita a los Planes Territoriales Especiales para tal previsión, si bien respecto de aquéllos que hayan iniciado su tramitación con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de referencia –disposición transitoria 1ª-. En cualquier caso, los requisitos documentales previstos en la Norma 01.1 reiteran los establecidos en la disposición adicional 6ª o se contradicen con los mismos (proyecto básico en lugar de anteproyecto, por ejemplo), por lo que su regulación resultaría superflua o contraria a un reglamento propio –de superior jerarquía- y, por tanto, nula de pleno derecho –artículo 62.2 de la Ley 30/1992-. Ha de suprimirse, en consecuencia, esta norma.

**-Normas 01.2 y 02.2, 3 y 4:** se prevén reglas procedimentales a establecer en un reglamento propio, no en un instrumento de ordenación, tal como se expuso respecto a al Norma 01.1.

La Norma 01.2 no respeta el principio de autoorganización, según el cual dichas funciones han de ser atribuidas en virtud del correspondiente Reglamento Orgánico –artículos 4.1, a) y 121.2 y disposición adicional 14ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con la Ley 5/2005, de 11 de noviembre, de integración del Cabildo Insular de La Palma en el régimen previsto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local-.

La Norma 02.2 vulnera el artículo 236.3, b) del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, en cuanto éste permite la suscripción de convenios que tengan por objeto la modificación del planeamiento de ordenación ambiental, territorial y urbanística vigente. Deben suprimirse, por tanto, las normas objeto de análisis.

**-Norma 03. El Canon:** Se establece la acreditación del abono del canon como requisito para la aprobación del proyecto de actuación territorial o calificación territorial.

El artículo 62.3 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000

señala que *“cuando la ordenación permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza residencial, industrial, turística o de equipamiento, el propietario tendrá derecho a materializarlo en las condiciones establecidas por dicha ordenación, previo cumplimiento de los deberes que ésta determine y, en todo caso, el pago de un canon cuya fijación y percepción corresponderá a los Municipios por cuantía mínima del cinco y máxima del diez por ciento –del 5 al 15 % en La Palma, La Gomera y El Hierro, según el artículo 9.1 de la Ley 6/2002- del presupuesto total de las obras a ejecutar. Este canon podrá ser satisfecho mediante cesión de suelo en los casos en que así lo determine el Municipio”*.

Aunque la fijación corresponde al respectivo Ayuntamiento mediante ordenanza extrafiscal –Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 31 de octubre de 2001-, por lo que deberá suprimirse la referencia que hace el párrafo 3º a “acuerdo” –para evitar la confusión de una posible determinación del canon en virtud de acto administrativo-, la cuestión principal es si puede suspenderse la tramitación de un procedimiento de aprobación de un proyecto de actuación territorial o de una calificación territorial por la falta de pago del canon establecido en el citado artículo 62.3, discrepancia que, en un principio, habría de ser resuelta a favor de la previsión del artículo 25.4, d) del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, en relación a los proyectos de actuación territorial (*“Serán requisitos para la aprobación de los Proyectos de Actuación Territorial los siguientes: d) La asunción del resto de compromisos, deberes y cesiones previstos por la legislación o el planeamiento o, en su caso, contraídos voluntariamente por el promotor y, en general, el pago del correspondiente canon”*), y la remisión que a dicho precepto hace el artículo 27.4 del mismo texto para las calificaciones territoriales, de los cuales se deriva que la norma que analizamos sería ajustada a Derecho, salvo la expresión “acuerdo” antes mencionada.

Sin embargo, la jurisprudencia ha afirmado que el nacimiento de la obligación de pago se produce a partir del otorgamiento de la licencia urbanística, que materializa el aprovechamiento urbanístico otorgado por la calificación territorial, - Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede en Santa Cruz de Tenerife) de 22 de enero de 2004 [JUR 2004\71673]; F.J. 2º, párrafo 5º: *“Lo cierto es que el canon se devenga por la obtención de aprovechamiento urbanístico de carecer residencial, industrial o turístico en suelo rústico, y éste se obtiene (...) cuando*

se obtiene la licencia municipal de obras que es la que habilita para el inicio de las obras”.

Esta afirmación encuentra apoyo en el artículo 198.1 del Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, según el cual *“los deberes del promotor se establecerán en el acto aprobatorio del proyecto, sin perjuicio de los condicionantes que sean exigibles por la licencia municipal y las autorizaciones sectoriales que resulten preceptivas”*, estableciéndose en el apartado 2, c) de dicho precepto, entre los deberes a establecer, el siguiente: *“La asunción de los restantes deberes impuestos por la legislación o el planeamiento, o asumidos voluntariamente por el promotor a través del oportuno convenio, incluyendo el pago del canon municipal que, para el caso de que el proyecto otorgue aprovechamientos de carácter industrial, turístico o de equipamiento –se suprime el aprovechamiento de carácter residencial, por aplicación del artículo 27.6 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, apartado introducido por Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias-, en la cuantía entre el 5 y 10 por ciento del presupuesto total de las obras a ejecutar, a fijar por el Ayuntamiento. La fijación de la cuantía y su pago en metálico o mediante cesión de suelo la realizará el Ayuntamiento de acuerdo a lo establecido en el artículo 194.4 del presente Reglamento”*.

Respecto a las calificaciones territoriales, se expresa en los mismos términos el artículo 201.1 y 2, b) del Reglamento citado.

De esta forma, la vinculación de la Administración a los Reglamentos –pues el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sólo habilita a los jueces para su inaplicación- determina que deba redactarse en otros términos la Norma 03, de forma que la aprobación del proyecto de actuación territorial o calificación territorial incluyan como deber el pago del canon en metálico o mediante cesión de suelo, pero no como requisito que suspenda la aprobación de tales instrumentos.

**-Norma 04:** todos los apartados de esta norma resultan superfluos en cuanto establecen previsiones contenidas en el Texto refundido aprobado por Decreto

Legislativo 1/2000 y en el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, salvo la Norma 04.3, c). En este sentido, la Directriz 4 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, señala: *“No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*. Deben, por tanto, suprimirse.

**-Norma 8.2, a) y b) y 3, b), párrafo 1º:** la Norma 8.2, a) establece un trámite de concurso que ya viene previsto en el artículo 7.5 de la Ley 6/2002, por lo que resulta superfluo.

Dicho trámite de concurso se exige asimismo en la Norma 8.2, b) respecto a las calificaciones territoriales, sin que exista habilitación al respecto en la norma legal, por lo que ha de reputarse viciado de nulidad de pleno derecho –artículo 62.2 de la Ley 30/1992-.

Y en la Norma 8.3, b), párrafo 1º, se establece un trámite de información pública por plazo de un mes, el cual debería establecerse en un reglamento propio, no en un instrumento de ordenación territorial.

Por ello, han de suprimirse las normas analizadas.

**-Norma 11.3, c) y f):** se vulnera el principio de legalidad exigido en el artículo 97.2 de la Ley 30/1992, que proscribe la imposición a los ciudadanos de obligaciones pecuniarias no previstas con arreglo a una norma de rango legal, determinando la nulidad radical de tales previsiones –artículo 62.2 de la Ley 30/1992-. En consecuencia, dichos apartados deben suprimirse.

**-Norma 11.2, b), 3, a) y b) y 3 (bis), b) y e), párrafos 2º y 3º, y 4, c), último párrafo:** se establecen normas procedimentales para las que no existe habilitación legal y que deben ser objeto de un reglamento propio, no de un instrumento de



ordenación territorial, bajo sanción de nulidad –artículo 62.2 de la Ley 30/1992-. El procedimiento de desclasificación de suelo al que se alude en la Norma 11.3 (bis, pues el apartado 3 se repite dos veces), e), párrafo 2º, y 4, último párrafo, no debe preverse en un reglamento impropio, sino que se deriva del incumplimiento de los plazos establecidos en el planeamiento (territorial, general o parcial)-, como afirma José Luis Laso Martínez<sup>1</sup>: *“Lo cual no quiere decir que el derecho al aprovechamiento urbanístico sea inextinguible; como es evidente puede producirse este hecho pero en virtud de razones ajenas al cumplimiento de los deberes; simplemente porque se varíe el planeamiento urbanístico”*. Entraría aquí en juego el artículo 41.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 87.2 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, los cuales excluyen una indemnización por reducción del aprovechamiento si, respecto al supuesto que nos ocupa, la desclasificación de suelo (mediante revisión del planeamiento) se produce después de transcurridos los plazos previstos para su ejecución por causa imputable al promotor.

Por tanto, deben suprimirse dichas normas.

**-Norma 19.3, f) y 4, c):** el apartado 3, f) debe suprimirse por falta de habilitación legal para la suspensión de obras relativas al sistema general viario, en cuanto dicha materia excede del objeto atribuido legalmente al PTOTP. No obstante, dado que el Plan Insular de Ordenación de La Palma se encuentra actualmente en tramitación, el Cabildo Insular puede en cualquier momento acordar la suspensión a que hace referencia el artículo 14.6 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000. La misma conclusión puede aplicarse al apartado 4, c) de dicha Norma.

**-Norma 20.3:** la previsión como norma de aplicación directa (NAD) de los equipamientos marítimos no puede tener amparo en la Directriz de Ordenación del Turismo 14.6, que prevé la posible localización específica de los puertos deportivos por parte del “Plan”, término que debemos equiparar a “Plan Insular de Ordenación”

<sup>1</sup> LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS y LASO BAEZA, VICENTE: *El aprovechamiento urbanístico*, Edit. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 287.

conforme a la interpretación auténtica recogida en la Memoria de dichas Directrices –apartado 3.2: Modelo insular; último párrafo-. Por tanto, ante la falta de habilitación legal expresa en tal sentido, debería atribuírsele carácter de recomendación o suprimirse, sobre todo respecto a la Zona náutico-recreativa en el Puerto de Santa Cruz de La Palma, dado que el mismo es un Puerto del Estado.

**-Norma 23:** el apartado 1, a), último párrafo “in fine” (“*podrá ser denegada –la inscripción- si no se aporta alguna documentación de los datos antes expresados*”) vulnera el principio de flexibilidad de forma que preside el procedimiento administrativo, consagrado en el artículo 71 de la Ley 30/1992. En cualquier caso, la previsión de un procedimiento de legalización de actividades turísticas ilegales existentes al margen del establecido con carácter general en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, carece de habilitación en la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2002 y se adelanta al proyecto de ley sobre regularización de la oferta de alojamiento turístico irregular que prevé la disposición final 1ª de la Ley 19/2003, sin perjuicio de la conveniencia de realizar un inventario de las actividades turísticas ilegales, por lo que el procedimiento alternativo de legalización y el establecimiento de un régimen transitorio para las actividades inventariadas han de suprimirse.

#### **E) Análisis de las modificaciones introducidas en el PTOTP con ocasión de su aprobación provisional:**

En el trámite de aprobación provisional del PTOTP se introducen variaciones sobre el documento objeto de información pública, cuyo carácter sustancial ha de examinarse a fin de determinar si dichos cambios han de ser objeto de nuevo trámite de información pública o no.

En primer lugar, hemos de dejar constancia de que la introducción de modificaciones sustanciales no conlleva un nuevo trámite de información pública según la disposición adicional 1ª de la Ley 6/2001 (que establece una regulación de la tramitación muy escueta, dada su previsión en una norma no integrada en el

articulado), si bien se viene aplicando de forma analógica (ni siquiera supletoria) el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y ejecución de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio -RP-, de aplicación supletoria según la disposición transitoria 10ª del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, pero referido a los Planes Generales de Ordenación, no a instrumentos de ordenación territorial, pues los artículos 107 a 114 RP, referidos a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, no prevén la sujeción a información pública por la introducción de modificaciones sustanciales en el documento objeto de aprobación provisional. No obstante, la jurisprudencia recaída sobre las modificaciones sustanciales y su finalidad teleológica de participación de los ciudadanos en la formación del Plan -artículo 8 del Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, que concreta la exigencia del artículo 9.2 de la Constitución de que los poderes públicos faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, dado que dicho trámite ha de interpretarse conforme a la Constitución, según el artículo 5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, según afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 [RJ 2003\6.304; F.J. 4º]- justifican la realización de un nuevo trámite de información si se introducen cambios que supongan una alteración sustancial del Plan. En este sentido, la citada Sentencia del Alto Tribunal de 25 de julio de 2003 -F.J. 4º-, en relación al Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, afirma: *“En el mismo sentido cabe hablar de la supresión de suelo denominado de uso turístico especial, zona turística interior en la versión inicial del PIOT, o de las áreas de protección singulares, dada su envergadura, determinaciones que se han adoptado de plano, STS 5 de junio de 1995 (RJ 1995, 4937), y sin las garantías del artículo 132,4 del reglamento de planeamiento, o de las variaciones de la delimitación de espacios protegidos integrantes de las áreas de sensibilidad ecológica, de las insulares protegidas e inedificables, o de la directa supresión de una docena de infraestructuras viarias o de la redefinición de operaciones estratégicas, con afección a sus trazados o elementos de equipamiento la introducción de nuevos criterios de ordenación, establecimiento de un régimen transitorio de regulación de los usos en los espacios naturales meritados transitoria 3ª y 4ª y 5ª, la incorporación de cuatro nuevas operaciones estratégicas, el diseño de un diferente y ‘ultra vires’ régimen*





*transitorio o la regulación de zonas destinadas a un uso residencial permanente y la directa modificación de unos planes de ordenación, en concreto del cuadro de usos globales que el propio Cabildo Insular considerase necesarios, lo que hace pensar, como certeramente apunta la dirección letrada del recurrente en un nuevo plan, totalmente diferente al aprobado por la corporación insular y que implica invalidez razonable, por cuanto que no obstante la importancia evidente de todas las glosadas mutaciones no se ha considerado necesario ni motivarlas en la memoria, ni dar audiencia a las corporaciones afectadas, ni un nuevo trámite de información pública (...)."*

De las actuaciones que se introducen "ex novo" en el documento con ocasión de su aprobación provisional y partiendo de la relación consignada en el informe emitido por el Servicio de Ordenación Territorial, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) Las actuaciones específicas previstas en Tacande (AEP-2), Don Pedro (AEP-5), Las Lomadas (AEP-6) y San Andrés (AEP-7), podrían realizarse independientemente de su previsión expresa en el documento al amparo del artículo 8.4, f), 3) de la Ley 6/2002, si bien es cierto que condicionarán a otros propietarios a efectos de respetar el régimen de distancias entre actuaciones turísticas. Sin embargo, no parece que tales actuaciones supongan una modificación sustancial en la concepción, desarrollo y finalidades del PTOTP (en los términos de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias –Sede de Santa Cruz de Tenerife- nº 616, de 3 de julio de 2003 –F.J. 4º-), por lo que no resulta necesario el sometimiento a información pública de las mismas.

b) Las actuaciones convencionales propuestas, ya sea porque son introducidas "ex novo" o porque se cambia el número de plazas alojativas vinculadas a tales actuaciones, que se relacionan a continuación, sí suponen, en opinión de quien suscribe, una alteración sustancial de la estructura y finalidad del Plan, sobre todo considerando la finalidad de contención de nuevas plazas alojativas que se deriva de la Ley 19/2003, cuya disposición transitoria 2ª.1, a) limita en La Palma el número de autorizaciones previas a 1.750 plazas anuales hasta la entrada en vigor

de la Ley a que se refiere la Directriz de Ordenación del Turismo 27, por lo que la asignación de plazas a una determinada actuación convencional supone la reducción de las plazas anuales que pueden ser autorizadas en suelo rústico al amparo de la Ley 6/2002 y conforme a las determinaciones del PTOTP, teniendo en cuenta que el modelo territorial turístico previsto para La Palma es alternativo al de la urbanización turística del litoral y que pretende el traslado al mundo rural de la economía generada por la actividad turística (exposición de motivos y artículo 2, b) de la Ley 6/2002):

- La Cangrejera (ACP-1) -nueva-.
- Balcones de Mazo (ACP-2) -nueva-.
- Finca Amado (ACP-3) -de núcleo mixto a nueva ACP, con asignación de 500 plazas-.
- Los Dragos (ACP-4) -nueva-.
- Martín Luis (ACP-5) -de 140 a 480 plazas-.
- La Tahona (ACP-7) -asignación de 600 plazas-.
- Vista Alegre (ACP-8) -nueva-.
- Las Hoyas (ACP-9) -de 700 a 900 plazas-.
- Puerto de Tzacorte (ACP-11) -de núcleo mixto a ACP, con asignación de 500 plazas-.
- Tzacorte (ACP-12) -nueva-.
- Las Manchas (ACP-13) -nueva-.

c) Respecto a las actuaciones estratégicas singulares, se basan las mismas en la implantación de campos de golf, pudiendo preverse -según la Directriz de Ordenación del Turismo 14.6 (aunque no resulte de aplicación en este caso por referirse al Plan Insular de Ordenación)- su calificación como "equipamiento estructurante", lo que ha hecho el PTOTP al denominarlas "actuaciones estratégicas". Es cierto que sólo se prevé una nueva actuación estratégica singular (Puntagorda -SDO - 5-) y que en tres de ellas sólo se incrementa el número de plazas alojativas (Los Llanos -SDO - 1; de 400 a 576 plazas-, Fuencaliente -SDO - 3; de 320 a 555 plazas- y Barlovento -SDO - 4; de 140 a 269 plazas-), pero de su propia denominación se infiere su carácter de modificación sustancial en el primer caso y en el segundo resulta aplicable el argumento utilizado en el apartado



anterior, dado que el incremento de plazas supone una modificación sustancial ante la limitación de las mismas a 1.750 anuales y la imposibilidad de legitimar nuevas actuaciones en suelo rústico una vez alcanzada dicha cifra.

d) Respecto al Núcleo Mixto de La Palma Romántica (Z4-7), se admite un uso residencial cuando el documento inicial únicamente admitía el uso turístico. Dado que el artículo 4 de la Ley 6/2002 remite a las previsiones legales generales (salvo determinación en contra de dicha Ley), resulta de aplicación la Directriz de Ordenación del Turismo 12 (ND) -ordenación del uso residencial en zonas turísticas-, que prevé la coexistencia de usos turístico y residencial de forma excepcional, de manera que dicho cambio ha de entenderse sustancial respecto a las finalidades del PTOTP y ser, por tanto, objeto de información pública.

d) Respecto a los cambios introducidos en la delimitación de los núcleos mixtos (que se relacionan a continuación), si se justifica en el documento que han obedecido a recoger las determinaciones previstas en los correspondientes planeamientos municipales (como afirmó el redactor del PTOTP en una de las reuniones mantenidas al respecto), no deben reputarse como cambios sustanciales. Sin embargo, dado que no existe tal justificación escrita, debe incluirse la misma en la Memoria del documento:

- Tzacorte (Z1-12).
- Puerto de Tzacorte (Z1-13).
- Mazo (Z2-2).
- San Antonio (Z2-6).
- Los Cancajos (Z2-7).
- Santa Cruz de La Palma (Z2-12).
- San Andrés (Z4-2).
- Puntagorda (Z5-3).

Dado que, según la Norma 15.3, a) (NAD), el uso turístico en los núcleos mixtos se considera excepcional y, de otro lado, resta plazas al modelo territorial turístico a implantar en suelo rústico (3.825 plazas alojativas como máximo - Normas 15.3, d-), cualquier alteración se considera sustancial en cuanto excepcional y peculiar respecto a la finalidad del modelo territorial.

**Tercera.-** En virtud del artículo 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, aprobado mediante Decreto 129/2001, de 11 de junio -modificado por Decreto 254/2003, de 2 de septiembre, y por el Decreto 234/2005, de 27 de diciembre-, corresponde a la Dirección General de Ordenación del Territorio la elaboración de un informe - propuesta de los asuntos a tratar en Ponencia Técnica.

Por lo expuesto, se emiten las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Deben recabarse de forma previa a la aprobación definitiva los siguientes informes:

- Informe vinculante del Ministerio de Fomento, en virtud de lo prescrito en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 2.591/1998, de 4 de diciembre, sobre 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.
- Informe vinculante en materia de Costas, a que hace referencia el artículo 117.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas.
- Informe preceptivo en materia de telecomunicaciones, exigido por el artículo 26.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
- Informe preceptivo en materia de carreteras de Canarias, tal y como se establece en el artículo la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias.
- Informe facultativo del Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General de Ordenación del Territorio (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial).
- Informe facultativo del Servicio de Biodiversidad de la Dirección General del Medio Natural (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial).

**Segunda.-** Debe ometerse al trámite de información pública por plazo de un mes las modificaciones sustanciales introducidas con ocasión de la aprobación provisional del Plan Territorial de referencia y que se relacionan a continuación:

A) Actuaciones convencionales propuestas:

- La Cangrejera (ACP-1) -nueva-.
- Balcones de Mazo (ACP-2) -nueva-.
- Finca Amado (ACP-3) -de núcleo mixto a nueva ACP, con asignación de 500 plazas-.
- Los Dragos (ACP-4) -nueva-.
- Martín Luis (ACP-5) -de 140 a 480 plazas-.
- La Tahona (ACP-7) -asignación de 600 plazas-.
- Vista Alegre (ACP-8) -nueva-.

- Las Hoyas (ACP-9) -de 700 a 900 plazas-.
- Puerto de Tazacorte (ACP-11) -de núcleo mixto a ACP, con asignación de 500 plazas-.
- Tazacorte (ACP-12) -nueva-.
- Las Manchas (ACP-13) -nueva-.

B) Actuaciones estratégicas singulares:

- Puntagorda -SDO - 5- (nueva).
- Los Llanos -SDO - 1 (incremento de plazas alojativas de 400 a 576).
- Fuencaliente -SDO - 3 (incremento de plazas alojativas de 320 a 555).
- Barlovento -SDO - 4 (incremento de plazas alojativas de 140 a 269).

C) Delimitación de núcleos mixtos:

- Tazacorte (Z1-12).
- Puerto de Tazacorte (Z1-13).
- Mazo (Z2-2).
- San Antonio (Z2-6).
- Los Cancajos (Z2-7).
- Santa Cruz de La Palma (Z2-12).
- San Andrés (Z4-2).
- Puntagorda (Z5-3).

El correspondiente anuncio deberá especificar el objeto específico del trámite de información pública, que es el indicado anteriormente, sin que se haga extensivo al resto del instrumento, concretándose los números de las páginas y de los planos respecto de los que los ciudadanos pueden formular alegaciones en aplicación de dicho trámite.

**Tercera.-** Han de introducirse las siguientes modificaciones materiales en el documento de referencia:

- 1) Las siguientes "bolsas" aisladas de suelo urbanizable no sectorizado turístico no vinculadas a equipamientos estructurantes (actuaciones

convencionales propuestas) han de suprimirse del PTOTP o bien suspenderse en la aprobación definitiva para la posible previsión por el Cabildo Insular de La Palma de equipamientos estructurantes vinculados a las mismas que legitimen tales actuaciones aisladas:

<b>Zona apta para el uso turístico convencional</b>
"Balcones de Mazo" (Villa de Mazo) -ACP 2-
"Martín Luis" (Puntallana) -ACP 5-
"Santa Lucía" (Puntallana) -ACP 6-
"La Tahona" (Tijarafe) -ACP 7-
"Las Hoyas" (Tazacorte) -ACP 9-
"Las Manchas" (Los Llanos de Aridane) -ACP 13-

2) La posibilidad de legitimar una instalación mayor de 200 plazas alojativas mediante un proyecto de actuación territorial general prevista en la Norma 20.2.1, g), 2) ha de integrarse en el apartado 2 de la norma 20 -"sistema deportivo y de ocio"- y no en el apartado 1 (sic) -"condiciones específicas para los campos de golf"-, pues el Proyecto de Actuación Territorial general sí podría utilizarse para otras actuaciones de interés general en suelo rústico distintas a un campo de golf.

3) Suprimir en el apartado 2, e), 3 de la norma 20 la exigencia de adhesión de los promotores de otras actuaciones sobre el correspondiente SDO al convenio urbanístico para la gestión del campo de golf, lo que, de forma indirecta, supone una vinculación de plazas al equipamiento deportivo superior a 200.

4) Suprimir la Norma 01.1 y 2.

5) Suprimir la Norma 02.2, 3 y 4.

6) Dar nueva redacción a la Norma 03, de forma que el acto de aprobación del proyecto de actuación territorial o calificación territorial incluya como deber el pago del canon en metálico o mediante cesión de suelo, pero no como requisito que suspenda la aprobación de tales instrumentos.

7) Suprimir la Norma 04, salvo su apartado 3, c).

- 8) Suprimir la Norma 8.2, a) y b) y 3, b), párrafo 1º.
- 9) Suprimir la Norma 11.2, b); 3 (“condiciones generales de sectorización”), a) y b); y 3 (“condiciones específicas para la sectorización”), b), c), e), párrafos 2º y 3º, y f); y 4, c), último párrafo.
- 10) Suprimir la Norma 19.3, f) y 4, c).
- 11) Suprimir la Norma 20.3 o atribuirle carácter de recomendación (R).
- 12) En la Norma 23, el procedimiento alternativo de legalización y el establecimiento de un régimen transitorio para las actividades inventariadas han de suprimirse. Asimismo, debe suprimirse el apartado 1, a), último párrafo “in fine” (“*podrá ser denegada -la inscripción- si no se aporta alguna documentación de los datos antes expresados*”).

**Cuarta.-** Se propone a la Ponencia Técnica la emisión de dictamen en los términos antes señalados, de acuerdo con el artículo 15.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, aprobado por Decreto 129/2001, de 11 de junio, modificado parcialmente por Decretos 254/2003, de 2 de septiembre y 234/2005, de 27 de diciembre.

**Quinta.-** Declarar la inviabilidad, por razones formales, del cumplimiento del término previsto en la disposición transitoria 1ª.2 de la Ley 9/2006, así como la no sujeción del Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la Isla de La Palma al proceso de evaluación ambiental establecido en el artículo 7 de dicha Ley.

Es cuanto se informa en Santa Cruz de Tenerife, a 6 de junio de 2006

**El Jefe de Servicio Administrativo Occidental,**

*Fdo.: Eduardo Ángel Risueño Díaz.-*