



EXCMO. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE
ÁREA DE POLÍTICA TERRITORIAL

ASUNTO: DICTAMEN JURÍDICO ACLARANDO SI EL CABILDO PERDIÓ LAS COMPETENCIAS PARA DESCLASIFICAR SUELO CON LA LEY 14/2014, DE 26 DE DICIEMBRE, DE ARMONIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS NATURALES, O SI ES EL PROYECTO DE LA LEY DEL SUELO LA QUE LE HARÁ PERDER ESA FACULTAD.

El técnico que suscribe, jurista y Director Insular de Política Territorial y Turismo, en relación con el asunto de referencia, emite el siguiente

INFORME JURÍDICO

I. ANTECEDENTES

1. El presente dictamen se emite a petición del Sr. Consejero de Política Territorial, don Marcos Bergaz Villalba, encargo que se realiza en virtud del traslado del acuerdo adoptado por el Pleno del Cabildo de Lanzarote, en sesión ordinaria celebrada el día 20 de diciembre de 2016
2. El objeto del informe se ciñe a clarificar si el Cabildo perdió las competencias para desclasificar suelo con la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, o si es el proyecto de Ley del Suelo la que le hará perder esa facultad.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La cuestión que se plantea hace necesario exponer el iter temporal de la regulación de la **potestad de desclasificar suelo en la legislación urbanística de Canarias:**

- ✓ **Régimen competencial en el marco del Texto Refundido de Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias y las Directrices de Ordenación del Territorio y de Turismo, aprobado por Decreto 1/2000.**

El Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante, TRLOTyENC'00) aprobado por Decreto 1/2000, regula el contenido de los Planes Insulares de Ordenación, distinguiendo entre el contenido necesario (artículo 18) y el contenido facultativo (artículo 19).

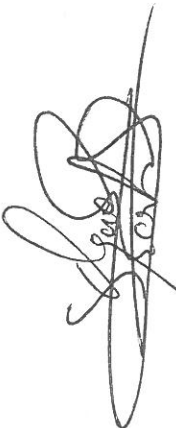
EL artículo 19, entre otras determinaciones, atribuía a los Planes Insulares de Ordenación la facultad de:



EXCMO. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE
ÁREA DE POLÍTICA TERRITORIAL

b) Reclasificar como suelo rústico los terrenos que tengan la clasificación de suelo urbanizable cuando así lo exija el desarrollo sostenible de los recursos naturales o el modelo territorial.

Al amparo del TRLOTyENC´00 y de las Directrices, la desclasificación de suelos urbanizables, ha sido una tarea llevada a cabo por el Gobierno de Canarias y los Cabildos, a través de diferentes vías:

- 
- Desclasificación operada por mandato de la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, que llevó a una desclasificación de suelo aprobada por el Gobierno de Canarias en el año 2004.
 - Desclasificación de suelo operada por el planeamiento de ordenación insular, en virtud de la facultad prevista en el artículo 19 del TRLOTyENC´00 y/o,
 - Desclasificación de suelo operado por el planeamiento urbanístico municipal.
 - ✓ Marco normativo y competencial, a raíz de la moratoria turística aprobada por el Gobierno de Canarias, en particular, con la aprobación de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo

Tras la desclasificación de suelo operada en aplicación de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de las Directrices, el Gobierno de Canarias vuelve a fijar límites a la ocupación territorial de la actividad turística con la aprobación de la Ley 6/2009.

En su artículo 12, se establecen nuevos límites para la clasificación y categorización de suelos con destino a las actividades turísticas en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, determinando el citado precepto:

“ En las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, el planeamiento territorial o urbanístico, solo podrá clasificar nuevo suelo urbanizable sectorizado con destino turístico, en los casos siguientes:

a) Cuando la adopción de un nuevo modelo territorial determine la necesidad de cambiar la implantación territorial de la actividad turística, siempre que se produzca de forma simultánea una desclasificación de suelo urbanizable sectorizado con destino turístico que tenga atribuida una edificabilidad similar.

b) Cuando el planeamiento contemple operaciones de reforma interior o sustitución



EXCMO. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE
ÁREA DE POLÍTICA TERRITORIAL

en suelos urbanos que determinen una menor densidad edificatoria o una nueva implantación de equipamientos, sistemas generales o espacios libres, que requiera la deslocalización o traslado total o parcial de edificaciones, equipamientos e infraestructuras turísticas, podrá clasificarse suelo que tenga la edificabilidad precisa para la sustitución, siempre y cuando quede garantizada la reforma urbana a través de los pertinentes convenios urbanísticos o, en caso de que se planifique su materialización mediante gestión pública, se garantice el equilibrio económico y financiero de dicha ejecución. En cualquier caso, no podrá aprobarse el instrumento de ordenación del nuevo suelo clasificado, o en el caso de que este figure ordenado por el plan general de ordenación, no podrá aprobarse el proyecto de urbanización, sin las debidas garantías de ejecución del plan de sustitución.

c) *Cuando previa motivación de las razones socioeconómicas que lo aconsejen sea autorizado por el Gobierno de Canarias, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente de Canarias sobre el estado y repercusiones económicas territoriales y ambientales del municipio y de la zona afectada, el grado de ocupación, la capacidad de carga turística, así como las condiciones y evolución del mercado turístico insular.*

d) *Excepcionalmente, cuando de un plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad o de un plan general municipal, supletorio o no, se derive la necesidad de preservar determinados suelos por sus valores naturales, culturales o estratégicos, podrá clasificarse, en zonas turísticas insulares y previa conformidad de la correspondiente administración municipal, nuevo suelo que permita el traslado de las edificabilidades ya patrimonializadas por los titulares de suelo y edificación del área objeto de protección, así como, en su caso, compensar por los gastos de adquisición de suelo y de gestión y urbanización turística.*

En cualquier caso, la clasificación propuesta deberá observar las previsiones del plan territorial especial turístico y, en su caso, del planeamiento insular. ”

- ✓ **Marco competencial tras la modificación del TRLOTyENC'00 operada por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales**

La Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, da nueva redacción al artículo 19 del TRLOTyENC'00, y suprime el apartado b), eliminando la facultad de los Planes Insulares de Ordenación de desclasificar suelo urbanizable cuando así lo exija el desarrollo sostenible de los recursos naturales o el modelo territorial.

- ✓ **Marco competencial que se incorpora en el Proyecto de la Ley del Suelo de Canarias**

Traemos a colación las determinaciones previstas en el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias, tanto en cuanto a las facultades de ordenación reservadas a los planes insulares de ordenación, como en cuanto al régimen de los suelos urbanizables turísticos, señalados en la disposición adicional decimosexta, transitoria tercera y Final



EXCMO. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE
ÁREA DE POLÍTICA TERRITORIAL

Respecto a su contenido, el Artículo 97.1 determina que los planes insulares de ordenación deberán tener el contenido y las determinaciones de ordenación estructural del territorio insular siguientes:

- d) Fijación de los criterios del modelo turístico insular y de capacidad global de carga turística y/o residencial de las distintas partes del territorio.
- f) Determinación de suelos que deban preservarse del proceso urbanizador.

Con respecto al régimen urbanístico del suelo, en su artículo 100.1 determina que Los planes insulares de ordenación delimitarán las siguientes zonas del territorio de cada isla:

- a) Las que deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla.
- b) Las que deban destinarse a usos del sector primario, en especial los agrarios, forestales o extractivos.
- c) Las que deban preservarse del desarrollo urbanístico por su valor agrícola existente o potencial, o por su valor paisajístico relevante.

2. El planeamiento urbanístico general podrá concretar y modular el alcance y límites de estas zonas, justificándolo en la memoria de ese instrumento.

Por último, en cuanto a determinaciones sobre uso turístico, el artículo 101.1 faculta a los planes insulares de ordenación para establecer zonas del territorio, que por sus características, deban ser reservadas para la actividad y usos turísticos. Esta zonificación no impedirá la realización del uso turístico fuera de esas zonas; de igual modo, esta determinación tampoco impedirá el uso residencial en esas zonas, debiendo establecerse por el instrumento territorial o urbanístico que las ordene las condiciones de compatibilidad.

2. En las zonas preservadas para el desarrollo turístico, los planes insulares de ordenación podrán identificar aquellas zonas o núcleos de las mismas en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos ni residenciales por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de espacios saturados de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación turística y urbanística aplicable.

3. Asimismo, los planes insulares de ordenación podrán contener previsiones suficientes sobre aquellas zonas turísticas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Tratarse de una zona o un núcleo a rehabilitar, declarada de conformidad con lo establecido en la legislación turística.
- b) Ser zona mixta, cuando la concurrencia de edificaciones turísticas junto con otras residenciales o industriales pueda deteriorar la calidad turística de la zona.



EXCMO. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE
ÁREA DE POLÍTICA TERRITORIAL

c) Ser zonas insuficientemente dotadas, por no corresponderse las infraestructuras, equipamientos y servicios con que cuentan con el número de camas turísticas.

En cuanto a los suelos urbanizables o aptos para urbanizar en planeamiento general no adaptado al TRLOTENC, la Disposición adicional decimosexta señala

1. Los suelos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar, que no cuenten con plan parcial de ordenación por causa imputable al promotor, contenidos en planes generales de ordenación no adaptados al Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, o en normas subsidiarias, quedan suspendidos en tanto el Ayuntamiento apruebe un plan general adaptado a lo dispuesto en esta Ley, que dé cumplimiento a las exigencias del artículo 41 sobre suelos urbanizables.

2. Como excepción a la anterior suspensión, los suelos que tengan la condición de aislados quedan reclasificados como suelo rústico común o, en el supuesto de los incluidos en espacio natural protegido o Red Natura 2000, como suelo rústico de protección natural.

3. Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley sin que la ordenación urbanística municipal se hubiera adaptado a la misma, los suelos afectados por la suspensión quedan reclasificados como suelo rústico común.

Por último, la Disposición transitoria tercera, sobre reclasificación de suelos urbanizables no sectorizados, determina:

1. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, los suelos clasificados en los instrumentos de ordenación vigentes como urbanizables no sectorizados quedan reclasificados como suelo rústico común.

2. Excepcionalmente, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Pleno del Ayuntamiento correspondiente, previo informe en el que se detallen las razones que concurran, podrá acordar la reclasificación de algunos de esos suelos como urbanizables sectorizados por resultar indispensables para atender las necesidades municipales.

SEGUNDA.- Conclusiones del marco normativo y competencial

Analizado el marco legislativo, cabe hacer las siguientes conclusiones:

- ✓ La desclasificación de suelo ya ha operado, bien con la Adaptación de los Planes Insulares de Ordenación y de los Planes Generales de Ordenación a Directrices y Texto Refundido, así como con la desclasificación realizada por el Gobierno de Canarias



EXCMO. CABILDO INSULAR DE LANZAROTE
ÁREA DE POLÍTICA TERRITORIAL

o Red Natura 2000.

Como conclusión final, cabe concluir, que no existe una limitación expresa a las facultades del Plan Insular en la conformación del modelo territorial, debiendo el planeamiento municipal no adaptado a Texto Refundido y al planeamiento territorial, respetar las previsiones del plan insular, pudiendo éste zonificar el suelo máximo turístico.

A consideración de quien informa, la pérdida de la facultad de desclasificar suelo, operada por la Ley 14/2014, no supone en modo alguno una desnaturalización o pérdida de facultades del planeamiento insular en la definición del modelo de ordenación turística, atendiendo no sólo al marco competencial de los planes insulares descrito, sino a que dicha facultad tenía su razón de ser en el contexto de la aprobación del TRLOTyENC'00, etapa en la que resultaba imprescindible una adecuación de las normas subsidiarias y planeamiento obsoleto al nuevo marco legislativo previsto en el Texto Refundido y en las Directrices de Ordenación y de Turismo.

De tal modo, se procedió a desclasificar suelos turísticos, bien por el Gobierno de Canarias o en el trámite de adaptación del planeamiento urbanístico y territorial al Texto Refundido y Directrices,

En última instancia, en el marco del proyecto de ley se opera una nueva desclasificación de suelo turístico en el planeamiento no adaptado, previéndose, con arreglo a la Ley de Medidas Urgentes que toda clasificación de suelo turístico *deberá observar las previsiones del plan territorial especial turístico y, en su caso, del planeamiento insular.*

Es todo cuanto a bien vengo a informar, salvo mejor opinión fundada en Derecho

En Arrecife de Lanzarote, a 3 de febrero de 2017


EI DIRECTOR INSULAR DE POLÍTICA TERRITORIAL.
Miguel Ángel Santana Cárdenes
