

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064163

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 5049/2017

(BOE de 25 de julio de 2019)

SUMARIO:

Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Los proyectos de interés insular o autonómico a que se refiere la ley canaria tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, pero que son definidas de forma abierta o indeterminada –«de naturaleza análoga»–. Es por ello por lo que en este caso estamos ante un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución. La presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se van a asentar. El legislador estatal exige someter a evaluación cualquier proyecto que puede afectar de forma «apreciable» al espacio de la red natura 2000. Sin embargo, el legislador canario, tras reproducir la legislación básica, introduce criterios para determinar si un proyecto que afecta a la Red Natura 2000 debe ser sometido a evaluación, y lo excluye cuando «no se prevé que la actuación pueda generar efectos apreciables en el lugar». Ninguna contradicción cabe apreciar hasta este momento entre el precepto impugnado y la norma de contraste. No obstante, a continuación se define qué ha de entenderse por «efectos apreciables» en sentido negativo: no lo serán los que «quepa excluir, sobre la base de datos objetivos» por no afectar de «forma importante», conforme al principio de cautela. Lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos y lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será el Tribunal Constitucional el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución. En el presente caso, el reproche constitucional no radica en el empleo del término «importante» frente al de «apreciable», términos que, por lo demás, no son equivalentes, sino en la definición de lo básico realizada por el precepto. Se pretende permitir como «ordinarios específicos», en los terrenos integrados en el suelo rústico colindante con el dominio público portuario, usos que tienen como finalidad real desarrollar o, en su caso, ampliar instalaciones portuarias ya existentes, siempre que sean conformes con la legislación estatal de costas y puertos y con la propia Ley canaria de puertos, en relación con los puertos que no son de interés general, los puertos de refugio, pesqueros y deportivos. La consideración de los usos del suelo rústico que se permiten como «ordinarios» no se adecúa a las exigencias fijadas por el legislador estatal en el artículo 13.1 TRLSRU, al incumplir la regla común de protección del medio ambiente, sin que sea suficiente que la legislación urbanística se remita a la conformidad de esos usos con la normativa costera y portuaria. Igualmente, autorizar como uso ordinario no solamente el traslado, sino también la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, no se justifica ni por el carácter menos gravoso para la hacienda pública, frente al pago del justiprecio expropiatorio, ni por favorecer la ejecución de la obra pública, desde la perspectiva de la preservación del valor ínsito a todo suelo rústico. Edificios sobre cuya entidad y naturaleza (pueden albergar desde usos agropecuarios hasta usos residenciales, pasando por usos turísticos) nada se precisa, más allá de una insuficiente remisión a los criterios fijados reglamentariamente, cuya precisión queda en manos del planeamiento.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 33, 47, 128, 137, 140, 148.1.3, 149.1.18 y 23 y 162.1 a).
Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), arts. 32 y 82.1.

Ley Orgánica 10/1982 (Estatuto de Autonomía de Canarias), arts. 2.3, 30.15, 32.12, 61 y 65.
Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 22 y 49 b).
Ley 42/2007 (Patrimonio Natural y Biodiversidad), arts. 17.2, 22.1, 46.4 y disp. final segunda.
RDLeg. 7/2015 (TRLRU), arts. 3, 13 y 21.4.
Ley Canarias 4/2017 (del suelo y de los espacios naturales protegidos), arts. 35, 36.1 a), 46.1 y 3, 59, 60.3, 4, 5 y 6, 61.1, 63.1, 65.2, 68.3, 69.1, 94.3, 102.1, 103.4, 7 y 8, 114.1, 122.3, 123, 126, 128 d), 144.3 y 6, 150.4, 154, 165.3, 174.2, 184.3 y disp. trans. primera.

PONENTE:

Don Alfredo Montoya Melgar.

ECLI:ES:TC:2019:86.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2017, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea en el Congreso de los Diputados, contra los artículos 35; 36.1 a); 46.1 y 3; 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 63.1; 65.2; 68.3; 69.1; 94.3; 102.1; 103.4, 7 y 8; 114.1; 122.3; 123; 126; 128 d); 144.3 y 6; 150.4; 154; 165.3; 174.2; 184.3; y disposición transitoria primera de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Canarias. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

I. Antecedentes

1. El día 17 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea en el Congreso de los Diputados, contra los artículos 35; 36.1 a); 46.1 y 3; 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 63.1; 65.2; 68.3; 69.1; 94.3; 102.1; 103.4, 7 y 8; 114.1; 122.3; 123; 126; 128 d); 144.3 y 6; 150.4; 154; 165.3; 174.2; 184.3; y disposición transitoria primera de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

A) A modo de consideración general, los diputados recurrentes afirman que la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias debilita el ejercicio de la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente del archipiélago canario. Por ello, los preceptos impugnados, dictados al amparo de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente arts. 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan), vulnerarían: por un lado, la normativa básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1.23 CE, y la legislación básica de régimen local, ex artículo 149.1.18 CE, así como la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE); y, por otro lado, los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad recogidos en el artículo 9.3 CE.

Si bien la Ley controvertida afirma formalmente los principios de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales, en realidad postula un nuevo modelo de ordenación del territorio contrario a dichos principios. Se reduce el papel de la comunidad autónoma en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación



del territorio y urbanismo, al disminuir o eliminar los mecanismos de control, ampliándose de forma notable tanto los asentamientos rurales como las actividades admisibles en el suelo rural.

B) Se exponen, a continuación, los motivos de inconstitucionalidad que concurren, en opinión de los recurrentes, en cada uno de los preceptos impugnados de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias:

a) El artículo 35 es contrario al artículo 149.1.23 CE y a los artículos 3 y 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante, TRLSRU), que preservan el suelo rústico de asentamiento rural de la urbanización y la parcelación urbanística.

El artículo 35 de la ley de Canarias al permitir en los asentamientos rurales el incremento de la edificabilidad, con mezcla, entre otros, de usos residenciales, industriales, comerciales o turísticos, y la ejecución de los viales, dotaciones y equipamientos necesarios para tales usos, incumple el mandato estatal de preservar al suelo rural de la urbanización. Entienden los recurrentes que, conforme a la ley estatal, el suelo rural o es destinado a su urbanización para alcanzar la situación básica de urbanizado, o se mantiene en la situación de rural y se preserva de la urbanización. Lo que no cabe es que el asentamiento rural sea sometido a una urbanización ligera o de baja intensidad, porque ello vulnera las bases de la protección del medio ambiente rural y las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad impuestas por el TRLSRU.

b) Los artículos 36.1 a) y 63.1 vulneran el artículo 149.1.23 CE en relación con el TRLSRU. Según los diputados recurrentes, el artículo 11.4 TRLSRU establece, con la cobertura del artículo 149.1.23 CE, una reserva de autorización expresa, con silencio administrativo negativo, para los actos que autoricen la «implantación de instalaciones de nueva planta».

La inclusión entre los actos exentos de autorización, por el artículo 36.1 a) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias —en conexión con el art. 63.1— de las «instalaciones» que sean precisas para «la ejecución de los actos tradicionales propios de la actividad rural», y, en todo caso, para «la utilización y la explotación agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, vinculadas con la utilización racional de los recursos naturales», deviene en inconstitucional al rebajar el nivel estatal de protección. La remisión a la legislación estatal del suelo no permite alcanzar una interpretación conforme con un mínimo de seguridad jurídica.

c) Los artículos 46.1 y 3 contradicen el artículo 21.3 TRLSRU, vulnerando indirectamente el artículo 149.1.23 CE.

El legislador estatal exige, para la inclusión en la situación básica de suelo urbanizado, la concurrencia de dos requisitos acumulativos: estar integrado legalmente en una malla urbana y cumplir alguna de las condiciones previstas en los apartados a), b) o c) del artículo 21.3 TRLSRU, descartándose por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la clasificación del suelo como urbano pueda ser discrecional. Sin embargo, como subrayan los recurrentes, el artículo 46.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias contempla como suficiente que los terrenos sean «susceptibles de integrarse en una trama o malla urbana», rebajándose el nivel de protección ex artículo 149.1.23 CE. El precepto no ofrece tampoco criterio alguno que permita saber cuándo un terreno es «susceptible de integrarse» en la malla urbana, infringiendo el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en una materia que afecta nuclearmente al derecho de propiedad (arts. 33, 149.1.1 y 8 CE).

Por su parte, el artículo 46.3 de la ley territorial considera «integradas legalmente en la trama o malla urbana aquellas construcciones, edificaciones y parcelas existentes en áreas consolidadas por la urbanización o la edificación que el planeamiento general asuma e incorpore a la ordenación», lo que difiere también del artículo 21.3 TRLSRU. Según este precepto, la integración en la malla urbana es un requisito fáctico, no meramente normativo. Su concurrencia no puede ser otorgada por el plan por la vía de asumir o incorporar a su ordenación un determinado ámbito de suelo. Y tampoco basta que el ámbito en sí esté consolidado por la urbanización o edificación porque, según la jurisprudencia, este es un requisito acumulativo con el de la integración en la malla urbana.

d) La tacha de inconstitucionalidad en la que incurren los artículos 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 65.2 y 68.3 de la Ley impugnada es la vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, por infracción de los artículos 3, 13.1 y 20.1 a) TRLSRU.

En primer lugar, se infringe el artículo 20.1 a) TRLSRU, que consagra el principio de previa planificación territorial y urbanística, ordenando a las administraciones públicas preservar de la urbanización el suelo rural que no sea preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. En segundo lugar, se contraviene el principio de desarrollo territorial sostenible de los artículos 3 y 13.1 TRLSRU. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, esta regla común, en el conjunto del territorio estatal, reconoce valor ambiental a todo el suelo rural, no sólo al



especialmente protegido; el legislador autonómico puede incrementar la protección respecto del nivel fijado por la ley estatal, pero nunca rebajarlo.

La conexión del artículo 59., que califica de usos ordinarios del suelo rústico, a los usos extractivos (art. 59.3) y de infraestructuras (art. 59.4), con el artículo 70 de la misma ley, que permite en el suelo rústico común cualquier uso y actividad ordinaria, convierte, a juicio de los recurrentes, a esta categoría en una suerte de cajón de sastre. Los usos extractivos y de infraestructuras se han de reputar de carácter excepcional, ya que de considerarse ordinarios, tal como hace la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, se vulnerará la regulación básica establecida en los artículos 3 y 13.1 TRLSRU, pues dichos usos son, por su propia esencia, incompatibles con la conservación del suelo conforme a su naturaleza.

En el mismo sentido se razona respecto de la consideración, como usos ordinarios del suelo rústico, a un conjunto variado de usos y actividades que, por su naturaleza y esencia, no pueden entenderse incluidos en el párrafo primero del artículo 13.1 TRLSRU. Así, no puede considerarse uso ordinario «la transformación y la comercialización de las producciones» [art. 59.2 a) de la ley canaria], por cuanto comprende las instalaciones industriales de transformación de productos agrarios y los centros de distribución y comercialización de dichos productos, con un efecto negativo en el medio rural; sin que la exigencia de guardar proporción con la extensión y características de la explotación agraria, resulte suficiente. Lo mismo cabe afirmar de los usos complementarios, previstos en los artículos 59.2 b) y 61 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que incluyen de nuevo la transformación y venta de productos agrarios y un número abierto de usos y actividades –turísticas, artesanales, de restauración, culturales, educativas–, no previstas en la legislación básica estatal, en cuanto generadoras de rentas complementarias, aunque no sean accesorias de la actividad ordinaria. Las limitaciones que, a este respecto, establece el artículo 61.1, 2, 3 y 4, no son suficientes para minorar los impactos negativos, en opinión de los diputados recurrentes.

Es también impropio y no encuadrable en el párrafo primero del artículo 13.1 TRLSRU, el uso deportivo al aire libre (art. 60.3 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias), aunque se trate de minimizar su impacto por referencia a instalaciones fácilmente desmontables y de escasa entidad, sin exigir que la actividad deportiva requiera, por su propia naturaleza, su implantación en suelo rural. Igualmente, lo es el uso científico que se considera ordinario en atención a su mera relación con instituciones científicas públicas y universitarias, sin que sea requerida vinculación alguna con el medio rural (art. 60.4 de la ley canaria). Y lo mismo cabe decir respecto de la construcción, en suelo rústico colindante con los puertos pesqueros, de instalaciones propias de estos –tales como almacenes de aparejos, instalaciones frigoríficas, talleres de ribera, dependencias de cofradías, o puntos de primera venta de productos (art. 60.5 siempre de la ley canaria)–, o del traslado y nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación que resulten afectados por una obra pública, por razones meramente económicas [art. 60.6.b) de la ley controvertida]. En todos estos casos, el legislador autonómico se aparta de la letra y el espíritu del TRLSRU.

Análoga censura se proyecta sobre los artículos 65.2 y 68.3, que permiten que se autorice en suelo rústico la ejecución de sistemas generales y de proyectos de obras o servicios públicos por razones de interés público o social. En estos casos, no se minimiza su impacto territorial y ambiental por el hecho de quién sea el titular de la obra o servicio público, ni porque se circunscriba su ámbito de aplicación al suelo rústico de protección económica o al de asentamiento rural o agrícola.

e) Los artículos 94.3, 102.1 y 103.4 vulnerarían el artículo 149.1.23 CE, por contravenir los artículos 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Señalan los recurrentes que la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales corresponde a las comunidades autónomas (arts. 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007). Sin embargo, el artículo 102.1 de la ley canaria atribuye a los cabildos insulares la competencia para formular, elaborar y aprobar los planes insulares de ordenación; planes insulares que, según el artículo 94.3 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, podrán tener el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales, en los términos, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal.

f) Los artículos 103.4, 114.1, 122.3, 128 d), 144.3 y 154 vulneran los artículos 30.15 (ordenación del territorio y urbanismo) y 32.12 (protección del medio ambiente) del EACan, en relación con el artículo 148.1.3 CE, al limitar la intervención de la comunidad autónoma en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación ambiental y territorial. En el caso de planes insulares de ordenación (art. 103.4 de la ley canaria), planes territoriales de ordenación (art. 122.3) y planes generales de ordenación (art. 144.3), la comunidad autónoma se limita a emitir un informe preceptivo y vinculante sobre las cuestiones sectoriales relativas a sus competencias, pero no sobre cuestiones de legalidad.

Entienden los diputados recurrentes que tampoco resulta admisible que, por razones sobrevenidas de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social (art. 154.1 de la ley canaria), la corporación local exceptúe a las ordenanzas provisionales municipales o insulares del informe vinculante de la comunidad autónoma (arts. 103.4 y 144.3), pues deja a esta administración sin intervención alguna, limitándose el artículo 154.5 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias a exigir una comunicación posterior a la aprobación definitiva.

En cuanto al resto de instrumentos de ordenación y ejecución establecidos en la ley impugnada, o bien no se requiere el informe autonómico, o bien este es preceptivo y no vinculante, como ocurre con los instrumentos de ordenación de los espacios naturales (art. 114.1) o con los proyectos de interés insular o autonómico [art. 128 d)].

g) Los artículos 123 y 126, reguladores de la figura de los proyectos de interés insular o autonómico, vulneran, en primer lugar, el artículo 149.1.23 CE en relación con los artículos 13.1 y 20.1 a) TRLSRU, de los que resulta el principio de planificación previa que impone a las administraciones públicas el deber de atribuir al suelo, en la ordenación territorial y urbanística, un destino que posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado.

Los proyectos de interés insular o autonómico, según la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, pueden aprobarse sin necesidad de ser ejecución del planeamiento insular o de las directrices; ser ejecutados en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística; prevaleciendo sus determinaciones sobre el planeamiento insular y municipal. Se consolida así un «urbanismo de proyecto» frente a un «urbanismo de plan», en el que la estimación de qué sea «interés insular» o «interés autonómico» queda al albur de los cabildos insulares y la comunidad autónoma respectivamente. Y aunque el objeto de estos proyectos sea atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes, ello no equivale a la excepcionalidad que exige el artículo 13.1 TRLSRU.

En segundo lugar, el artículo 126 de la ley canaria fija la prevalencia de las determinaciones de estos proyectos «sobre el planeamiento insular y municipal», vulnerando de forma mediata el artículo 149.1.23 CE, por infracción del artículo 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que establece el carácter prevalente de los planes de ordenación de los recursos naturales sobre los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes y que resulten contradictorios. El propio artículo 84.2 de la ley dispone que los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán sobre el resto de instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística y el artículo 84.1 incluye dentro del planeamiento insular a los planes insulares de ordenación y a los planes de ordenación de los recursos naturales.

Y en tercer lugar, los artículos 123.3 y 4, y 126 vulneran el principio de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) y el artículo 149.1.18 CE, en relación con el artículo 25.2 d) y f) de la Ley reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL). Al situarse los proyectos de interés insular o autonómico, para cualquier clase y categoría de suelo, por encima del planeamiento municipal, se debilita el principio de autonomía local. El cabildo insular o la comunidad autónoma al aprobar estos proyectos pueden prescindir de las determinaciones vinculantes de la normativa municipal sin causa concreta que lo justifique. Aunque se requiere que en el expediente se justifiquen las «necesidades sobrevenidas» o el carácter de «urgentes» de las actuaciones (art. 123.1 de la ley controvertida), no se exige la excepcionalidad, ni expresa ni tácitamente, pues el carácter sobrevenido o el de urgencia son puramente discrecionales. La indeterminación de los supuestos legitimadores de los proyectos de interés es manifiesta, incluyéndose cualesquiera dotaciones y equipamientos para diversos usos que se citan expresamente, más los «de naturaleza análoga», siendo el «carácter estratégico» requerido un concepto tan indeterminado que podría incluso calificarse como concepto en blanco.

h) Por vulneración del artículo 149.1.23 CE, en relación con los artículos 11.4 y 12.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y el artículo 22.2 LBRL, son objeto de impugnación los artículos 103.7 y 144.6 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Conforme al artículo 22.2 LBRL, corresponde al pleno municipal la aprobación del planeamiento general por lo que, a efectos medioambientales, este órgano es el «órgano sustantivo» [art. 5.1 d) de la Ley de evaluación ambiental, en adelante LEA] y el «órgano promotor» [art. 5.2 a) LEA]. El artículo 144.6 de la ley canaria prevé que, cuando se mantengan discrepancias sobre el contenido de la evaluación ambiental estratégica, sea el pleno municipal el órgano que, en algunos casos, deba resolverlas. Se lesiona así la regulación estatal que prevé como órganos distintos el sustantivo y aquél que ha de resolver las discrepancias («elevará»), el cual se configura como un órgano dirimente y, por ello, distinto de los discrepantes (art. 12.4 LEA). La Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias frustra en este punto la LEA y viola el principio de separación funcional y competencial que la misma establece.

La misma tacha de inconstitucionalidad se formula en relación con los artículos 102.1 y 103.7 de la ley, para los planes insulares de ordenación, y el art. 122.3, para los planes territoriales, parciales y especiales, cuya aprobación corresponde al pleno de los cabildos insulares.

i) El artículo 150.4 excluye a los estudios de detalle «del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto», lo que contraviene, a juicio de los recurrentes, el artículo 149.1.23 CE en relación con el artículo 6 LEA. Si bien es cierto que el citado artículo tiene un objeto limitado, ello no permite, en opinión de los diputados recurrentes, su exclusión absoluta a priori de la evaluación ambiental.

j) El artículo 154.1 y 3 vulnera nuevamente el artículo 149.1.23 CE, por infracción, en este caso, del artículo 6 LEA y de los artículos 3 y 13.1 TRLSRU. El artículo 154.1 de la ley canaria, sobre ordenanzas provisionales insulares o municipales, las excluye de la evaluación ambiental estratégica (art. 6 LEA), regulándolas como planes insulares o municipales aprobados con una tramitación más sencilla. Se les reprocha también que su tramitación vulnera las garantías de los artículos 3 y 13.1 TRLSRU, por el carácter discrecional de la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social (art. 154.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). A ello se ha de unir que el procedimiento para su aprobación se inicia de oficio, bien por propia iniciativa, bien a petición de personas o entidades que ostenten intereses legítimos representativos, sin más precisión. Por otro lado, se establece que permanecerán en vigor hasta tanto se adapten, en un plazo máximo de dos años, los instrumentos de ordenación correspondientes (art. 154.3 de la ley impugnada); se impone así una duración indefinida pues, si no se adaptan los instrumentos en dicho plazo, ha de entenderse que la ordenanza continuará en vigor.

k) El artículo 165.3 somete al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica a las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación (art. 86.2 de la propia ley), definidas en el artículo 164, por oposición a las modificaciones sustanciales del artículo 163.1. Entienden los recurrentes que la definición de modificaciones menores en la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias es distinta de la prevista en el artículo 5.2 f) LEA; y la discrepancia entre ambas normas no es intrascendente, ni constituye una medida adicional de protección del medio ambiente, sino todo lo contrario. Estableciendo la Ley excepciones a la regulación estatal de la evaluación ambiental estratégica de planes y sus modificaciones, restringe su alcance y vulnera indirectamente el artículo 149.1.23 CE y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

l) El artículo 174.2 por infracción del artículo 46.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, vulnera la competencia estatal ex artículo 149.1.23 CE. El artículo 46.4 de la Ley 42/2007 somete a adecuada evaluación cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a los espacios de la Red Natura 2000. Sin embargo, el artículo 174.2 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias considera que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión «de forma importante», sin concretar tal concepto. De esta forma, se reduce la protección establecida en la legislación estatal, al equipararse la afectación «apreciable» de esta, con la afectación «importante», que es más grave o intensa.

m) El artículo 40.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, atribuye a las comunidades autónomas la facultad para ejercer los derechos de tanteo y de retracto en caso de negocios jurídicos que afecten a derechos reales sobre bienes inmuebles situados en el interior de los espacios naturales protegidos. Sin embargo, el artículo 184.3 de la ley impugnada exceptúa del ejercicio de derecho de tanteo y retracto a los bienes inmuebles localizados en «las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales», lo que es inconstitucional por disminuir el nivel de protección establecido por la legislación básica estatal, infringiendo mediatamente el artículo 149.1.23 CE.

n) La disposición transitoria primera de la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias vulnera el artículo 149.1.23 CE en conexión con el TRLSRU al establecer que, tras su entrada en vigor, los suelos clasificados en los instrumentos de ordenación vigentes como urbanizables no sectorizados quedan reclasificados como suelo rústico común de reserva (apartado 1), y permitir al pleno municipal acordar la reclasificación de algunos de esos suelos como urbanizables sectorizados, de forma excepcional y con ciertos requisitos (apartado 2). Entiende los diputados recurrentes que la regulación permite modificar el planeamiento a través de un simple acuerdo municipal, sin seguir los trámites legales previstos, para evitar el nivel de protección que se deriva de los artículos 3 y 13.1 TRLSRU, en la medida en que la indeterminación de la exigencia de «resultar indispensables para atender las necesidades municipales» no constituye una verdadera garantía de la excepcionalidad.



2. Por providencia de 14 de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de noviembre de 2017, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC, y remitir lo actuado a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la secretaría general. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado con fecha 29 de noviembre de 2017, que se tuviera por personada a dicha cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 29 de noviembre de 2017, el letrado-secretario general del Parlamento de Canarias, en nombre y representación del mismo, solicitó que se tuviera por personado a la cámara y se acordara ampliar el plazo para formular alegaciones, habida cuenta de la complejidad de la norma legal impugnada y del elevado número de preceptos cuestionados. El Pleno acuerda, mediante providencia de 29 de noviembre de 2017, dar por personado al letrado-secretario general en nombre del Parlamento de Canarias y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por providencia de 14 de noviembre de 2017.

5. El abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, por escrito registrado en este Tribunal el 30 de noviembre de 2017, manifestó que se personaba en nombre del Gobierno y solicita prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que penden ante la abogacía. Por providencia de 1 de diciembre de 2017, el Pleno acordó dar por personado al abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por providencia de 14 de noviembre de 2017. Posteriormente, mediante escrito registrado con fecha 14 de diciembre de 2017, el abogado del Estado declaró que en el presente procedimiento no iba a formular alegaciones y que se personaba exclusivamente a los efectos de que en su día se le notificasen las resoluciones que en él se dictaran.

6. El escrito de alegaciones de la letrada del servicio jurídico del Gobierno de Canarias tuvo su entrada en el registro general del Tribunal el 15 de diciembre de 2017. En él se postula la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad y, subsidiariamente, su desestimación total, por ser los preceptos impugnados conformes al orden constitucional de distribución de competencias, y caber en todos los casos una interpretación conforme a la Constitución.

La letrada del Gobierno de Canarias estructura sus alegaciones en dos bloques: el primero, de consideraciones generales (A); y el segundo, relativo al análisis pormenorizado de cada uno de los motivos de impugnación (B).

A) La representante del Gobierno canario inicia su escrito poniendo de manifiesto la contradicción en la que incurren los recurrentes y de la que deduce su falta de legitimación activa, ya que varios de los preceptos impugnados no fueron objeto de enmienda durante la tramitación parlamentaria de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, o si lo fueron, las enmiendas se aprobaron e incorporaron al texto final.

Recuerda además la letrada los títulos competenciales en virtud de los cuales la Comunidad Autónoma de Canarias ha dictado la ley impugnada; en concreto: la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 30.15 EACan), y sobre espacios naturales protegidos (art. 30.16 EACan); así como la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre protección del medio ambiente (art. 32.12 EACan). Título este último cuya importancia subraya y acompaña de su delimitación conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; 46/2007, de 1 de marzo; y 141/2014, de 11 de septiembre).

Destaca la representación procesal del Gobierno canario, el carácter político del recurso interpuesto, en el que se recogen declaraciones programáticas sobre un «un cambio de arquetipo o modelo de ordenación del territorio» que nada significan en cuanto ese cambio sea conforme con el marco constitucional y con las normas estatales de obligado cumplimiento. Y termina recordando que, conforme a la doctrina de este Tribunal, se ha de operar con la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas, buscando una interpretación conforme, especialmente en los supuestos, como el presente, en los que se recurre por una posible inconstitucionalidad mediata.



B) El examen de los motivos de impugnación se realiza, por parte de la letrada del Gobierno de Canarias, siguiendo la misma sistemática de la demanda.

a) La regulación del asentamiento rural del artículo 35 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias es conforme con la legislación básica estatal; encajando en la categoría de «núcleo tradicional legalmente asentado en el medio rural», cuya delimitación y ordenación corresponde al legislador autonómico de acuerdo con sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Entiende la letrada que el legislador canario ha utilizado un criterio objetivo y razonable para delimitar el asentamiento rural — definición de «núcleo de población» del Instituto Nacional de Estadística—, para a continuación establecer las reglas y criterios básicos de ordenación de esos núcleos de población, mediante técnicas urbanísticas —cuya concreción corresponderá al reglamento o instrumento de ordenación—, encaminadas a precisar los usos, dotaciones y equipamientos necesarios para asegurar la calidad de vida de sus habitantes.

b) Los artículos 36.1 a) y 63.2 son susceptibles, en opinión de la letrada del Gobierno canario, de una interpretación que permita su encaje constitucional. El artículo 36.1 a) reconoce el derecho de los propietarios de suelo rústico a ejercer las actividades propias de la actividad rural, incluyendo la ejecución de las instalaciones que sean necesarias; se trata de un derecho ex lege cuyo ejercicio, sin embargo, no está exento del correspondiente control administrativo. Por su parte, el artículo 63.2 formula una regla general: los usos no expresamente previstos ni prohibidos por el planeamiento «se podrán autorizar». La razón de esta regla general es evitar que, cuando ese derecho no aparezca de forma expresa en los planes, se considere que su ejercicio queda sujeto a la discrecionalidad de la administración o que está implícitamente prohibido. En conclusión, si el ejercicio de ese derecho ex artículo 36.1 a) de la ley controvertida comportase nuevas instalaciones, aquél quedaría sujeto a la preceptiva licencia urbanística.

c) Los recurrentes entienden que la situación de suelo urbanizado requiere una doble condición: la integración en la malla urbana ha de ser legal y, además, efectiva o material. La letrada del Gobierno sostiene, por el contrario, que los artículos 46.1 y 3 de la ley canaria se refieren a la integración «legal», —por los cauces legales preceptivos (ley y planeamiento)—, sin que se exija, además, que esa integración o incorporación se encuentre materializada. De acuerdo con el reparto constitucional de competencias en materia urbanística, la integración legal compete precisarla a la legislación autonómica, bien por sí misma, bien a través del planeamiento, del mismo modo que le corresponde concretar qué se entiende por núcleo o asentamiento de población, por trama o malla urbana, y por redes y vías perimetrales, a partir de la idea primaria de la legislación estatal. En conclusión, los preceptos impugnados encajan sin dificultad con la exigencia mínima del suelo urbanizado, en el sentido de que se refiere a suelos que, cumplidos los requisitos legales, se encuentran en proceso de integración efectiva o material en la malla urbana.

d) En relación con la impugnación del régimen jurídico de usos en suelo rústico, previsto en los artículos 59.1, 2 a) y b); 60.3 a 6; 61.1; 65.2 y 68.3, la letrada cuestiona, en primer lugar, que el artículo 20.1 a) TRLSRU imponga con carácter básico la planificación previa, ya que ello ni resulta del tenor literal del precepto, ni de su finalidad, ni del título competencial que lo legitima (art. 149.1.23 CE; y STC 141/2014, FJ 4). Es pacífico que corresponde a las comunidades autónomas decidir los medios a través de los cuales se ordena el territorio y el suelo, sin que el Estado tenga competencia para imponer unos medios u otros, y, por tanto, para exigir la «planificación previa». Es más, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en coherencia con la garantía básica ambiental de que el suelo urbanizable se limite a aquél que sea preciso para atender necesidades reales de crecimiento, dificulta la transformación de suelo rústico en urbanizable y establece mecanismos para la reclasificación de aquellos que no se desarrollen. En segundo lugar, rebate el argumento de los diputados recurrentes según el cual se admiten como ordinarios usos que deben ser extraordinarios porque no aparecen en el listado del artículo 13.1 TRLSRU, olvidando la doctrina constitucional que afirma el sentido indicativo y no exhaustivo ni prohibitivo del precepto (STC 164/2001, FJ 31), que culmina con un concepto jurídico indeterminado: «o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales».

A continuación, la letrada analiza cada uno de los usos impugnados, empezando por el extractivo (art. 59.1): la obtención de recursos minerales o hidrológicos —en Canarias, la mayor parte del agua de consumo humano sigue procediendo de pozos y galerías— es una actividad conforme a la naturaleza del espacio desde la óptica de la legislación y ordenación urbanística, con independencia de las condiciones y controles exigidos por la legislación sectorial. El uso de infraestructuras, del mismo modo, es una actividad vinculada con la utilización y el destino conforme a la naturaleza del suelo; citando el caso de los canales que acercan los recursos hídricos desde sus fuentes a los lugares de consumo. Y junto a usos primarios tradicionales, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias [art. 59.2 a)] prevé otros que son fruto de la evolución técnica y económica de aquéllos (acuicultura, agrobiotecnología, agroenergéticos...); que tienen su límite en que respondan a una



utilización racional de los recursos naturales, y cuando menos, a priori, ningún motivo lleva a dudar de que así sea.

Con los usos complementarios, el artículo 61 de la ley canaria prevé, según argumenta la letrada del Gobierno canario, la posibilidad de que los profesionales del sector primario puedan desarrollar otras actividades y usos, distintos de la actividad principal, que les permita obtener alguna renta complementaria. El precepto determina las condiciones sobre quiénes se pueden acoger a este régimen, superficie y ocupación máxima, vinculación con la explotación principal, así como sanciones en caso de abandono de la actividad principal. El carácter ordinario de estos usos viene determinado por su vinculación a la actividad primaria, y por su fomento como pieza esencial de la diversificación de la economía rural propugnada por la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

El uso deportivo (art. 60.3) constituye en la actualidad, como destaca la representante del Gobierno canario, dentro del denominado «turismo activo», una puesta en valor del espacio rural, que, desde la perspectiva paisajística, territorial e incluso económica no tiene impacto significativo, dadas las condiciones en las que se establece (instalaciones fácilmente desmontables). Y en la misma línea, se prevé el uso científico por parte de instituciones públicas y universitarias (art. 60.4), dirigido a permitir, en cuanto lo precisen, desarrollar actividades en el medio rural tales como aulas de la naturaleza o invernaderos y laboratorios para estudios de ingeniería agrónoma, astrofísica, biología, etc. Los usos son ordinarios en cuanto la actividad se corresponde con el destino natural de ese suelo.

La singular realidad de la Comunidad Autónoma de Canarias justifica, a juicio de la letrada, el uso pesquero en los suelos rústicos colindantes con puertos pesqueros (art. 60.5), al que se pretende dar cobertura y normalidad, pero dentro de los estrictos límites fijados en la norma (como la no prohibición por el planeamiento, o el cumplimiento de la normativa sectorial de costas y puertos).

De uso ordinario califica la representante procesal del Gobierno, el traslado y reconstrucción de edificios fuera de ordenación afectados por una obra pública [art. 60.6 b)], en la medida en que ya existen en el ámbito rural, por lo que lo habitual será, cumpliendo los requisitos fijados vía reglamentaria y de planeamiento, su traslado dentro del mismo ámbito o, en su caso, hacia un asentamiento; favoreciendo, con ello, la viabilidad de la obra pública.

Frente a la crítica formulada por los recurrentes en relación con los usos admisibles en el suelo rústico común (art. 70 de la ley impugnada), en cuanto categoría residual, la letrada entiende que, más allá de la protección que todo suelo rural merece [art. 20.1 a) TRLSRU] y al carecer de valores apreciables, son admisibles cualesquiera otros usos y actividades siempre que sólo puedan localizarse en suelo rústico y no sean posibles en ninguna otra de las categorías.

Por último, ante la oposición de los diputados recurrentes a la autorización de ejecución de sistemas generales y de obras o servicios públicos en suelo rústico, la letrada afirma que en estos casos lo que cambia es el procedimiento de autorización –el previsto en el art. 19 frente al de los arts. 76 a 79 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias–, pero no las reglas sustantivas. Y concluye que del artículo 13.1 TRLSRU no se deriva que exista un procedimiento único, ni menos aún de carácter básico para autorizar esa clase de usos.

e) La impugnación de los artículos 94.3, 102.1 y 103 es calificada, por la letrada del Gobierno canario como un equívoco manifiesto, al partir de una equiparación entre comunidad autónoma y administración autonómica (art. 22.1 de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad). Afirma que, al amparo de las competencias exclusivas de autoorganización, la decisión del legislador canario de encomendar a los cabildos insulares la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales constituye una opción legítima.

f) En relación con los artículos 103.4, 114.1, 122.3, 128 d), 144.3 y 154, los recurrentes denuncian una presunta infracción por omisión: renuncia al ejercicio de las competencias autonómicas, con vulneración del EACan. Argumenta la letrada del Gobierno canario que la comunidad autónoma tiene plena competencia para, respetando el mínimo constitucionalmente garantizado, establecer el grado de intervención de las entidades locales en la elaboración y aprobación del planeamiento insular y municipal; y tiene libertad para decidir cómo tutelar los intereses supralocales que representa. En este caso, se ha optado por un modelo más respetuoso con la autonomía local, consistente en la renuncia a un control previo que es sustituido por un informe preceptivo y vinculante que incorpora cuestiones sobre todas las competencias autonómicas concernidas. Además, la comunidad autónoma puede participar en todos los trámites de consulta previstos para la elaboración de los instrumentos territoriales insulares y municipales.

Concluye la letrada afirmando que la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias otorga al Gobierno de Canarias y, a través de él, a la administración autonómica, prerrogativas suficientes para imponer sus propias competencias y, en su caso, corregir las desviaciones que pudieran producirse, además de la impugnación contencioso-administrativa. Cita, entre otras, la aprobación de directrices de ordenación vinculantes, la suspensión de los instrumentos de ordenación, o la subrogación en la competencia de su aprobación. En definitiva, de ninguna forma directa o indirecta se produce desapoderamiento de competencia, ni tampoco debilitamiento de los asuntos de interés autonómico.

g) Los reproches de inconstitucionalidad formulados por los diputados recurrentes contra la regulación de los proyectos de interés autonómico o insular de los artículos 123 y 126, son rebatidos por la letrada del Gobierno afirmando que no existe norma constitucional ni estatal que imponga la obligación de que cualquier uso del suelo deba estar previamente habilitado por un plan o instrumento de ordenación de carácter general [STC 141/2014, FFJJ 5.A y 8.A a)]; y, en todo caso, los citados proyectos, en el caso de que comporten modificación de la ordenación, tienen la consideración de instrumentos de planeamiento.

La Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias consagra la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística [art. 5.1 d)], y los proyectos de interés insular o autonómico, en cuanto instrumentos de ordenación (art. 83.4), están sometidos a los planes de ordenación de los recursos naturales (art. 84.2).

La vulneración de la autonomía por desplazamiento del planeamiento municipal, sin causa concreta que lo justifique, es descartada por la letrada pues el presupuesto de esta clase de instrumentos es la concurrencia de una necesidad sobrevenida que demande una respuesta ágil. A estos efectos, es obligado justificar de forma detallada el interés insular o autonómico, el cumplimiento de los presupuestos y circunstancias extraordinarias concurrentes, así como el carácter estratégico. Cumplidos estos requisitos, en la tramitación y aprobación de cada proyecto se impone la intervención local, cuando menos, en dos momentos: con carácter previo a la declaración de interés insular o autonómico, y en el preceptivo trámite de audiencia y consulta [art. 128 b) y d) de la ley canaria]. Es más, en caso de discrepancia entre cabildo y municipio, la competencia se traslada al Gobierno de Canarias. Es claro, por tanto, que municipios y cabildos pueden oponerse a la iniciativa, pueden cuestionar la concurrencia de sus presupuestos, y todo ello impone al órgano competente motivar la decisión que adopte.

h) Entiende la representante del Gobierno canario que, conforme a la STC 53/2017, de 11 de mayo, la regulación de los apartados 2, 3, y 4 del artículo 12 LEA sobre resolución de discrepancias no puede reputarse legislación básica en materia de medio ambiente. En consecuencia, la impugnación de los artículos 144.6 y 103.7 de la ley impugnada queda vacía de contenido.

i) Los estudios de detalle, regulados en el artículo 150.4, son instrumentos complementarios que tienen como objeto adaptar o ajustar las determinaciones contenidas en el planeamiento general y en el plan parcial, sin posibilidad de modificar la clase y destino del suelo, incrementar el aprovechamiento o la funcionalidad de las dotaciones. Además, ambos planes son objeto de por sí de evaluación ambiental. En opinión de la letrada, por su limitado impacto y dimensión, por la suma de evaluaciones que lo preceden y porque la autorización de las obras y sus condicionantes ambientales se contienen en los planes que complementan, la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias prevé como innecesaria la evaluación estratégica de los estudios d detalle.

j) Las tachas de inconstitucionalidad de las ordenanzas provisionales insulares o municipales reguladas en el artículo 154.1 de la ley son rechazadas por la letrada del Gobierno, que recuerda, según pacífica doctrina del Tribunal Constitucional (STC 61/1997, FJ 22 y 23), la plena competencia que tienen las comunidades autónomas para decidir y para diseñar los instrumentos mediante los cuales se proceda a la ordenación territorial y urbanística; siendo este el caso de las ordenanzas locales, que tienen su fundamento en el artículo 24.1 TRLSRU.

No es cierto que la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias excluya per se a las ordenanzas provisionales de la evaluación ambiental estratégica, pues eso dependerá de su contenido: si el mismo responde al concepto material de plan o programa que legitima futuros proyectos, deberá someterse a evaluación; si, por el contrario, su contenido es el propio de una norma reglamentaria, como las ordenanzas de urbanización y edificación, la evaluación será inexigible. Además, las ordenanzas provisionales no evitan los trámites propios de elaboración del planeamiento, sino que se ajustan al procedimiento previsto en el artículo 49 LBRL; tramitación que se produce de oficio y en la que se canaliza, a través del periodo de información pública, la participación ciudadana y de otras Administraciones públicas, incluida la autonómica.

k) Las modificaciones menores del artículo 165.3, en conexión con el artículo 86.2, de la ley impugnada, quedan sujetas todas ellas, sin excepción, a evaluación ambiental estratégica. Aunque la evaluación se inicie por el procedimiento simplificado, el órgano ambiental tiene autonomía y facultades para acordar que se siga, en su



caso, la tramitación ordinaria. El precepto impugnado se corresponde con el artículo 31 LEA, por lo que, entiende la letrada del Gobierno canario, no existe ni contradicción ni incompatibilidad, pues el legislador autonómico opera con pleno respeto a las categorías y garantías de la legislación básica estatal.

l) La comparación entre los dos preceptos, el estatal (art. 46.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad) y el autonómico impugnado (art. 174.2 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias), pone de manifiesto, según la representante del Gobierno canario, que este último no puede infringir la legislación básica estatal, puesto que se refiere a un momento intermedio entre los dos que regula la norma estatal. Estamos ante una norma adicional de protección que recoge criterios para que el órgano ambiental competente evalúe las posibles repercusiones y, en su caso, inicie el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto. No se trata, como dicen los diputados recurrentes, de una norma que condicione la decisión del órgano llamado a autorizar el proyecto, ni tampoco que facilite la valoración de las repercusiones de forma laxa.

m) La letrada del Gobierno canario argumenta, frente a la impugnación del artículo 184.3, la singularidad de los parques rurales como espacio natural protegido y la competencia exclusiva de la comunidad autónoma sobre los espacios protegidos que sean declarados en su ámbito territorial. La regulación estatal constituye un marco de referencia o genérico que la comunidad autónoma puede acomodar a su realidad; de modo particular, en cuanto al ejercicio de potestades y prerrogativas que, como los derechos de tanteo y retracto, son instrumentales de la competencia principal o sustantiva (es este caso, la protección medioambiental). El Estado tiene competencia exclusiva para regular los derechos de tanteo y retracto en tanto que derechos reales (SSTC 170/1989, de 19 de octubre; 102/1995, de 26 de junio, y 154/2015, de 9 de julio), pero las comunidades autónomas tienen capacidad para decidir sobre su utilización al servicio de las competencias sustantivas que les son propias.

n) La representante procesal del Gobierno canario descarta que la disposición transitoria primera vulnere, por su carácter intertemporal y finalidad, los artículos 3 y 13.1 TRLSRU y el artículo 149.1.23 CE. Con el fin de asegurar la aplicación inmediata y directa del cambio legal –supresión de una categoría de suelo, la norma transitoria reclasifica todos los suelos urbanizables no sectorizados en suelo rústico común de reserva (apartado 1). Pero dado que parte de esos suelos podían estar destinados a satisfacer necesidades reales e inmediatas, e incluso ya pudieran encontrarse en curso de aprobación los actos jurídicos precisos para llevar a cabo su desarrollo, la norma faculta a los ayuntamientos a restablecer la clasificación de tales suelos como urbanizables, exigiéndose para ello una justificación de su carácter indispensable para atender necesidades municipales (apartado 2).

7. Por escrito registrado con fecha 26 de diciembre de 2017, el letrado–secretario general del Parlamento de Canarias formuló las correspondientes alegaciones al recurso de inconstitucionalidad, interesando su total desestimación. Antes de entrar en el examen exhaustivo de los motivos de impugnación, se realiza un amplio alegato en relación con el reproche de carácter general formulado por los diputados recurrentes a la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. El letrado del Parlamento canario subraya que lo que late en el mismo es el temor a que las posibilidades que abre la norma impugnada sean mal utilizadas en contra de los valores y principios vinculados al concepto de urbanismo sostenible. Considera, además, que este primer alegato se sustenta en razonamientos inconcretos que abocan a la conclusión de que los recurrentes no han levantado realmente la carga de argumentar sobre el vicio de inconstitucionalidad de cada precepto; y ello porque cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, incumbe al recurrente no solo abrir la vía para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Y concluye afirmando que la vaga alegación enunciada expresa más bien una mera discrepancia política con los cambios introducidos, poniendo como patrón de contraste la regulación anterior, como si esa fuera la única opción constitucional legítima, ignorando así el margen de apreciación que asiste al legislador en el ejercicio de su potestad de creación normativa y de libre configuración conforme a la Constitución.

El examen de los motivos de impugnación se estructura en los apartados que se exponen a continuación sucintamente:

a) Afirma el letrado del Parlamento canario que los asentamientos rurales del artículo 35 de la ley no tienen su encaje legal en el artículo 13.1 TRLSRU, al encontrarse en situación básica de suelo urbanizado, conforme al artículo 31 b) de la propia ley canaria. La legislación estatal permite indistintamente la adscripción de los núcleos tradicionales tanto al suelo en situación rural como en situación de urbanizado, y la clasificación del suelo, recuerda el letrado, es una técnica urbanística que es competencia del legislador autonómico. La habilitación de una mínima ordenación urbanística de los asentamientos rurales, sus usos y los servicios que

definen la calidad de la vida urbana, ni la impide la legislación básica estatal, ni contradice el principio de desarrollo urbano sostenible que la misma propugna. Es, por ello, que no puede asumirse el reparo de que se esté dotando al crecimiento de dichos asentamientos de una fuerza expansiva o desmedida; los límites que se imponen obedecen a criterios realistas y razonables.

b) Considera el letrado que los impugnados artículos 36.1 a) y 63.2 ni vulneran la norma estatal básica, ni establecen el silencio administrativo positivo como vía para el reconocimiento a favor de los particulares de la obtención de licencia respecto a las acciones u obras señaladas. El cuestionado artículo 36.1 a) permite la dotación de «instalaciones», pero estas no pueden ser de nueva planta, en cuanto que de la propia dicción del precepto se deduce que deben prestar servicio a infraestructuras y construcciones preexistentes. Si la implantación de las instalaciones supusiera por sí misma la constitución de un nuevo edificio, se trataría de una obra o construcción de nueva planta que requeriría per se autorización y cuyo régimen de silencio sería negativo.

c) El artículo 46 abarca, según el representante del Parlamento canario, tanto el suelo ya completamente urbanizado y consolidado como aquel que requiere actuaciones subsiguientes para alcanzar esa situación, mediante las necesarias operaciones urbanísticas de transformación del suelo previstas en el propio plan. No cabe afirmar sin más que la definición autonómica de suelo urbano deba coincidir con la definición estatal de suelo urbanizado, pues se trata de conceptos no homólogos, al no ser realidades intercambiables y en todo equivalentes. Si la condición de suelo urbanizado requiere la integración en una malla urbana y esta, a su vez, supone la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios, no tiene sentido exigir desde el momento de la clasificación como suelo urbano que concorra realmente esa integración, so pena de confundir de manera inescindible suelo urbano y suelo urbanizado y confundir la clasificación como expectativa con el resultado final del proceso de urbanización.

Concluye el letrado del Parlamento canario señalando en este punto que una vez que el Estado ha renunciado a utilizar la técnica de clasificación, la definición de los estándares para determinar lo que se haya de reputar por urbanización queda sin mayores condicionantes a la plena disposición del legislador autonómico. La concreta y específica determinación de dotaciones y servicios requeridos para ello queda diferida por completo a la legislación urbanística autonómica, ya que el Estado carece de título competencial para regular técnicas y conceptos propiamente urbanísticos, que han pasado a integrarse en la esfera material de la competencia autonómica en materia de urbanismo (STC 141/2014).

d) En relación con los usos del suelo rústico regulados en los artículos 59.1, 2 a) y b); 60.3 a 6; 61.1; 65.2 y 68.3 de la ley objeto de impugnación, entiende el letrado que en la posición de los recurrentes parece latir la tesis de que el suelo rústico debe quedar sustraído de cualquier uso, quedando como un «espacio vacío» sin expectativa urbanística alguna más allá de su destino medioambiental, siendo indisponible para su ordenación por el legislador autonómico. El valor ambiental de este suelo supondría, conforme a esta hipótesis, que el legislador ordinario es el estatal, ex artículo 149.1.23 CE.

Frente a la tesis de los recurrentes, el representante procesal del Parlamento recuerda que el artículo 13 TRLSRU realiza una mera enunciación ejemplificativa de los destinos del suelo rural, pudiendo el legislador autonómico introducir nuevos usos, graduando su intensidad. Es más, la determinación de usos del suelo rústico, con arreglo a un concreto modelo urbanístico, es competencia esencialmente autonómica, correspondiendo al Estado únicamente el garantizar la preservación de ese suelo del proceso urbanizador.

Tras examinar los diferentes motivos de impugnación, concluye que todos ellos aluden a usos de suelo rústico, cuya ordenación, como técnica urbanística, incumbe al legislador autonómico. En opinión del letrado, los recurrentes expresan discrepancias de oportunidad o conveniencia sobre el criterio por el que se ha decantado el legislador autonómico. Los reproches vertidos contra la delimitación que ha dispuesto legítimamente la ley, en uso de las competencias de ordenación territorial y urbanística, no pueden prevalecer, sin que tampoco la apelación vacía a la protección medioambiental pueda anular las opciones por las que se ha inclinado el legislador.

e) El letrado del Parlamento descarta la inconstitucionalidad de los artículos 94.3, 102.1 y 103, pues los cabildos insulares, de acuerdo con el EACan, tienen la condición de instituciones de la comunidad, sobrepuesta al carácter de corporaciones insulares; es decir, son piezas interiores del poder autonómico, organismos que, en virtud de las técnicas traslativas de transferencia y delegación, pueden actuar en cada isla en sustitución de la propia administración autonómica.

En relación con el reproche de atribuir a los cabildos insulares la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, considera el letrado que la norma básica estatal (art. 22.1 de la Ley 42/2007) no puede proyectarse hacia el interior de la estructura autonómica y predeterminar cuál de los órganos o entes propios de la comunidad autónoma ha de ejercer las competencias que le están atribuidas a esta por el marco constitucional y estatutario. Lo básico por su propia naturaleza puede dar soluciones comunes en la materia medioambiental pero

sin que pueda descender a una cuestión meramente instrumental como es la variable organizativa, pues de hacerlo estaría anulando la capacidad de autoorganización de la comunidad autónoma de Canarias.

f) La supuesta abdicación por la comunidad autónoma del ejercicio de sus competencias sobre la aprobación final de determinados instrumentos de ordenación territorial y urbanística [motivo de impugnación de los arts. 103.4, 114.1, 122.3, 128 d), 144.3 y 154 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias], es negada por el letrado del Parlamento de Canarias, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional. El legislador autonómico goza de libertad tanto a la hora de articular la participación de los entes locales en la actividad urbanística (STC 159/2001, de 5 de julio), como para concretar el instrumento de protección de los intereses supralocales (SSTC 149/1991 y 46/2007).

El legislador autonómico se ha decantado por la inexistencia de control autonómico por motivos de oportunidad y también de legalidad sobre lo que son intereses locales expresados en el planeamiento urbanístico infracomunitario. El control de legalidad debe realizarse por jueces y tribunales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 CE. La intervención de la Administración autonómica, por decisión del legislador canario, ha de concretarse, no en el acto de aprobación definitiva, sino en la emisión de un informe previo. A juicio del letrado, la gestión de los intereses supralocales propia de la comunidad autónoma tanto quedan salvaguardados por el procedimiento bifásico tradicional, donde la aprobación definitiva le corresponde a la misma, como en un modelo alternativo, donde la aprobación es el resultado de la concurrencia de dos voluntades: la propia de la comunidad autónoma, integrada en el informe previo y vinculante, y la de la corporación local, que aparece hacia el exterior como autora formal del acto aprobatorio. Se ha optado, pues, por una solución más respetuosa con las decisiones de cada Administración, por cuanto los actos de cada una de ellas son ejecutivos, sin perjuicio de la facultad de impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

g) El letrado del Parlamento descarta que los artículos 123 y 126, reguladores de los proyectos de interés insular o autonómico, puedan ser inconstitucionales por contravenir el artículo 149.1.23 CE y la normativa básica estatal del TRLSRU. El legislador autonómico puede regular los instrumentos de ordenación que considere más adecuados a sus peculiaridades, atribuyéndoles el contenido que considere oportuno y decidiendo, al mismo tiempo, a quién corresponde afrontar su elaboración y aprobación. La concurrencia de intereses supramunicipales justifica el recurso a este tipo de instrumentos con una acentuada incursión en la ordenación urbanística municipal, ya sea por razones medioambientales o territoriales, sin que un eventual uso torticero de los mismos sea motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; y SSTC 132/1989 y 40/1998). Así, la utilización de estos instrumentos es admisible siempre que la actuación implique un interés regional o supramunicipal. Actuaciones que consisten en la implantación de dotaciones, instalaciones e infraestructuras que, por sus características o envergadura, desbordan el ámbito municipal; o de proyectos de carácter sectorial relativos a actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga, que superan el «interés local».

Para el letrado del Parlamento es la preponderancia de la ordenación territorial (intereses supramunicipales) sobre el urbanismo (intereses locales), lo que conduce a que las técnicas urbanísticas (clasificación y calificación) no puedan ser obstáculo para la implantación efectiva de los proyectos de interés autonómico o insular. Las excepciones a esta regla general se refieren precisamente a aquellos suelos rústicos en los que concurre un interés superior, también supralocal, de carácter ambiental o agrario, pues en estos casos la viabilidad del proyecto autonómico o insular solo será posible con el cumplimiento de condicionantes adicionales. Se requiere que se explique la incidencia sobre el territorio físico, las afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, el coste total previsto y que se aporte un estudio de alternativas posibles, en el caso de que el proyecto afecte a suelo rústico de protección ambiental.

Se rechaza también que los preceptos impugnados vulneren la autonomía municipal, tal como se deduce de los artículos 137, 140 y 149.1.18 CE en relación con la LBRL. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 159/2001 y 240/2006), compete al legislador autonómico dar en mayor o menor medida participación a los entes locales en las actuaciones de carácter urbanístico, pero siempre respetando el mínimo correspondiente al principio de autonomía local. Aquí estamos ante actuaciones de ordenación del territorio que se fundamentan en la presencia de intereses supralocales y no propiamente municipales, por lo que no está en juego la autonomía de las corporaciones locales. Pese a ello se articula la participación local a través de los informes preceptivos y la posibilidad de manifestar su disconformidad con el proyecto.

h) El representante del Parlamento canario niega la vulneración por los artículos 144.6 y 103.7 del artículo 149.1.23 CE en relación con la LEA, debido a la confusión en que incurrirían entre órgano ambiental y órgano sustantivo. La inexistencia de tal confusión de identidad queda asegurada por el artículo 86.7 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, al disponer que de acuerdo con la normativa europea y estatal,

el órgano ambiental debe contar con separación funcional y orgánica respecto al órgano sustantivo. Así, el pleno municipal no podrá ser órgano sustantivo, pues lo será, alternativamente, el que pueda designar el ayuntamiento o el órgano ambiental autonómico o el órgano ambiental insular de la isla a la que pertenezca. Lo mismo ocurre, mutatis mutandis, en el caso de los planes insulares respecto a los cabildos.

i) La infracción del artículo 6 LEA, en conexión con el artículo 149.1.23 CE, por excluir el artículo 150.4 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias a los estudios de detalle de la evaluación ambiental estratégica, también es descartada por el letrado del Parlamento. Los estudios de detalle en tanto en cuanto no pueden tener contenido innovador no son propiamente una figura de planeamiento urbanístico. Su objeto se limita a complementar las determinaciones del planeamiento general o de desarrollo, relativas a alineaciones y rasantes u ordenación de volúmenes. La exclusión del procedimiento de evaluación ambiental estratégica por el precepto impugnado no es tanto una dispensa sino un caso de no sujeción, habida cuenta de que los estudios de detalle carecen de la naturaleza de plan; salvedad además respetuosa con el contenido de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de la que trae causa la LEA.

j) Igualmente y por razones similares, se rechaza también que el artículo 154.1, relativo a las ordenanzas provisionales insulares y municipales, vulnere el artículo 149.1.23 CE, en relación con el artículo 6 LEA; si bien, en este caso, con el matiz de que en realidad se está pretendiendo una declaración de inconstitucionalidad por omisión. En opinión del letrado, no solo es inadmisibile fundamentar la inconstitucionalidad en la mera sospecha subjetiva de que se va a hacer un mal uso de la norma cuestionada, sino que, además, la infracción que se imputa es totalmente inconcreta, sin que se precise cuál de los principios o determinaciones contenidos en los artículos 3 y 13.1 TRLSRU se infringen y sin que tampoco se indique cómo se vulnerarían. El hecho de que el artículo 154.1 no mencione de forma literal ni el informe único vinculante de la comunidad autónoma, ni la evaluación ambiental correspondiente, no significa sin más su descarte, pues el contenido y alcance de un precepto legal no puede inferirse sin contextualizarlo a través de la labor interpretativa.

k) Los diputados recurrentes consideran que el artículo 165.3 de la ley no se acomoda a los mandatos de la normativa estatal básica y, en concreto, se aparta de lo dispuesto en el artículo 6 LEA, al permitir que las modificaciones menores se sometan al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica. El letrado del Parlamento niega que exista discrepancia alguna en la definición de modificación sustancial o menor, entre la norma estatal [art. 5.2 f) LEA] y la norma autonómica (art. 164.1 de la ley), que pudiera propiciar una brecha a causa del menor rigor de la ley autonómica y que fomentaría que modificaciones de notable calado no fueran sometidas a la evaluación ambiental ordinaria. Afirma que el artículo 86.1 de la ley canaria se concilia en todo con la norma básica estatal en cuanto que establece que la aprobación, modificación sustancial y adaptación de los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística se someterán al procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, en los términos contemplados en la legislación básica estatal; remisión que despejaría cualquier dificultad interpretativa.

l) El artículo 174.2, a juicio de los recurrentes, contraviene la norma básica –art. 46.4 de la Ley 42/2007– por excluir la evaluación ambiental mediante un mero cálculo apriorístico por el que se presupone que la actuación no afectará al espacio de que se trata, y por colocar el umbral de exclusión en que la afectación no fuera importante, mientras que la norma básica habla de incidencia apreciable, sin que ambos conceptos sean coincidentes. Entiende el letrado del Parlamento, en cuanto a la primera objeción, que se trata de un juicio técnico que emite el órgano ambiental competente, que deberá concluir como resultado de la evaluación de la actuación, basándose en datos objetivos; sin perjuicio, claro está, de que dicho juicio pueda ser objeto de discrepancia y, como tal, cuestionado. En relación con la segunda tacha, se afirma que el empleo del término «importante» no supone variar el umbral de protección determinada por la norma estatal para rebajarlo.

m) Los diputados recurrentes consideran que el artículo 184 de la ley impugnada habría exceptuado indebidamente los derechos de tanteo y retracto en las zonas de uso tradicional, general y especial de los parques rurales, lo que la convertiría en inconstitucional, por suponer una disminución del nivel de protección medioambiental establecida por el Estado. El representante procesal del Parlamento canario centra su argumentación para rechazar la vulneración en la singularidad que reviste la figura del parque rural, espacio en el que la conservación del ecosistema es prioritaria, pero también lo es el desarrollo socioeconómico de la población local, bajo ciertos condicionantes. Los parques rurales son, pues, áreas donde se mezclan entornos de especial interés natural y ecológico con otros transformados por la acción del hombre y en los que coexisten actividades agrícolas y ganaderas o pesqueras, que llevan aparejadas asentamientos poblacionales característicos, conformando un paisaje de gran interés ecocultural que precisa de su conservación. Concluye que la norma estatal va referida lógicamente a los espacios naturales que la propia Ley 42/2007 contempla en su artículo 30,

pero no a otras figuras adicionales de protección, creadas paralelamente por las comunidades autónomas, que a estos efectos puede instaurar para los fines de protección un derecho de tanteo y retracto en los términos reconocidos en la STC 170/1989, de 19 de octubre.

n) El letrado del Parlamento descarta que el apartado 2 de la disposición transitoria primera vulnere el artículo 149.1.23 CE en relación con el TRLSRU, al permitir al pleno municipal la reclasificación de algunos de los suelos, que habían pasado automáticamente a ser suelo rustico, como urbanizables sectorizados de forma excepcional, previo informe técnico y dentro del plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley. Con apoyo en la doctrina constitucional (SSTC 61/1997 y 141/2014), afirma el letrado que tal cual se plantea la impugnación, afecta a una técnica urbanística que abarca tanto la clasificación originaria de acuerdo con la nueva norma legal pero también la fijación de equivalencias de los terrenos clasificados bajo leyes ya derogadas. Siendo esto así, la regulación afecta a las competencias del legislador autonómico sin que pueda quedar predeterminada de forma exhaustiva por la legislación básica. Tratándose de una opción o decisión materialmente urbanística, y por ello del ámbito competencial de la comunidad autónoma, también lo será el procedimiento especial para su adopción. Se trataría de una competencia adjetiva vinculada a la sustantiva, en este caso el urbanismo, por lo que las normas de procedimiento especial, como las relativas al mecanismo formal para la clasificación del suelo corresponde también fijarlas a la comunidad autónoma.

8. Por providencia de 18 de junio de 2019 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 20 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea en el Congreso de los Diputados, contra varios preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, por invadir las competencias estatales establecidas en materia de protección del medio ambiente y régimen local (arts. 149.1.18 y 23 CE), por vulnerar los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y autonomía local (arts. 137 y 140 CE), y por infringir los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan) en relación con el artículo 148.1.3 CE. Los letrados del Gobierno y del Parlamento canario se oponen al mismo por las razones que constan en los antecedentes: la letrada del Gobierno canario pidiendo, con carácter previo la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación del grupo parlamentario al que pertenecen los diputados recurrentes, y subsidiariamente la íntegra desestimación, y el letrado del Parlamento canario, formulando la pretensión de íntegra desestimación.

2. El óbice de admisibilidad alegado por la letrada del Gobierno canario debe ser nuestro primer objeto de examen. Manifiesta la representante procesal de dicho Gobierno la contradicción en la que incurren los diputados recurrentes y de la que deduce su falta de legitimación activa, ya que o bien no intentaron la enmienda de varios de los preceptos objeto de impugnación durante la tramitación parlamentaria de la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, o bien lo propusieron y las enmiendas se aprobaron e incorporaron al texto final. Entiende la letrada que, por ello, la mayor parte de lo alegado en el recurso de inconstitucionalidad va en contra de los propios actos del grupo parlamentario recurrente y evidencian el fundamento político, que no constitucional ni jurídico, de la acción que ejercitan.

Esta objeción, cuya estimación vedaría la entrada en el conocimiento del recurso, no puede ser, sin embargo, aceptada. Conviene recordar que este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que los sujetos investidos por la Constitución [art. 162.1 a) CE] y por la ley (arts. 32 y 82.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) de legitimación para promover procesos constitucionales, lo están, «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido institucional» (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3, y 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2), pues «cuando cincuenta Senadores o más –o cincuenta Diputados o más, cabe afirmar ahora– deciden formular un recurso de inconstitucionalidad están poniendo de manifiesto la existencia de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la Ley impugnada» (STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1, con cita de la STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 2). Igualmente, en relación con la alegación de la «doctrina de los actos propios», se ha de recordar que «ni la Constitución, ni la Ley Orgánica de este Tribunal exigen como condición de legitimación –para el caso del art. 32.1 c) de la LOTC– el voto contrario, o al menos la abstención» (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 9). Y, sobre todo, se ha de desligar la actuación del grupo parlamentario autonómico durante la tramitación de la ley en el Parlamento autonómico, de la llevada a

cabo por el grupo de diputados del Congreso que son los que plantean el presente proceso constitucional, aunque pertenezcan a la misma formación política.

Es, por ello, por lo que debemos concluir que la legitimación de los diputados integrantes del Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea en el Congreso de los Diputados «es, simplemente, una opción del constituyente a favor de ciertos órganos o fracciones de órganos públicos que "no podrá ser negada ni, en consecuencia, rehusado el pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida, por inexistencia de un derecho subjetivo o de un interés propio de quien ejerce la acción, sino sólo por inexistencia de la voluntad que se manifiesta" (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2)» [STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 2 a)]. Doctrina esta sobre la que no cabe establecer modulación alguna en el presente caso, reconociendo la legitimación de los más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea.

3. Desestimado el óbice procesal planteado por la representante del Gobierno canario, y antes de entrar en la resolución del recurso, es necesario hacer algunas precisiones.

A) Durante la pendencia del proceso, el Estatuto de Autonomía de Canarias ha sido objeto de reforma por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre. Además de los cambios meramente formales en cuanto a la ubicación y numeración de preceptos, lo relevante, a los efectos de este proceso constitucional, es, por una parte, la definición de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente (arts. 153-154 y 156 a 158 EACan) y, por otra parte, el reforzamiento del papel de los cabildos insulares como instituciones autonómicas en relación con tales competencias (art. 70 EACan).

Igualmente, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), que ha de ser tomada como parámetro de control de la normativa autonómica en las impugnaciones relativas al artículo 149.1.23 CE, ha sido objeto de reforma parcial por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, afectando a preceptos cuya infracción se invoca por parte de los recurrentes. Se da una nueva regulación a los supuestos excluidos de evaluación ambiental y proyectos excluibles del artículo 8, siendo relevante la exigencia de evaluación, en todo caso, de «las repercusiones sobre los espacios Red Natura 2000, cuando se trate de planes, programas y proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para la misma, puedan afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos» (art. 8.5); regulación que conecta con el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, cuya infracción también se ha alegado en este proceso. En relación con la determinación del órgano ambiental y del órgano sustantivo, se suprime el apartado 4 del artículo 11, que disponía que «cuando el órgano sustantivo sea simultáneamente el promotor del plan, programa o proyecto, el órgano sustantivo realizará las actuaciones atribuidas al promotor en esta ley». Y, por último, hay que reseñar que también se modifica el artículo 5 relativo a las definiciones, si bien esta modificación no tiene relevancia para el presente proceso constitucional.

Tal como hemos recordado en la STC 209/2014, de 18 de diciembre, FJ 3, siguiendo otros pronunciamientos anteriores (SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2; 120/2012, de 4 de junio, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 2, y 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2), nuestra doctrina sobre el ius superveniens en procesos de naturaleza competencial como el presente, en lo que se refiere a las reformas normativas señaladas, conduce a que «el control de las normas recurridas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que sirven de parámetro de enjuiciamiento vigentes en el momento de dictar sentencia».

B) En relación con el objeto de impugnación es necesario hacer dos consideraciones de carácter general.

En primer lugar, atendiendo a algunas de las afirmaciones realizadas en la demanda acerca de las finalidades de la ley impugnada, cabe observar que en su adopción podrán «subyacer determinadas concepciones políticas, pero los únicos motivos que este remedio –el recurso de inconstitucionalidad– puede tratar de hacer valer y que este Tribunal puede tomar en consideración son los jurídico-constitucionales. Quedan extramuros los juicios de «oportunidad política» (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) o sobre la "calidad" de las leyes (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005, de 21 de diciembre). El recurso de inconstitucionalidad sirve exclusivamente a la «función nomofiláctica o de depuración del ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales encomendada a este Tribunal» (SSTC 90/1994, de 17 de marzo, FJ 2; 102/1995, de 26 de junio, FJ 2, y 2/2018, de 11 de enero, FJ 2)» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2). Se invoca, igualmente, por los recurrentes un eventual abuso de la norma por parte de las administraciones competentes en la materia, en el sentido de que permitiría autorizar de forma ilimitada o expansiva actuaciones de la más variada naturaleza en el suelo rústico. Como señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de

estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)».

En segundo lugar, conforme a una consolidada doctrina de este Tribunal, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 15 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 2). Por esta razón, el Tribunal no podrá pronunciarse sobre preceptos que, siendo impugnados, los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad. Este es el caso de los artículos 69.1, 103.8 y 154.2 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Del mismo modo, se advertirá, al abordar el enjuiciamiento de los concretos preceptos en cuestión, los casos en los que recurriéndose formalmente el precepto entero, la impugnación, en realidad, no se extiende a la totalidad del mismo, sino que se limita a algunos de sus apartados, párrafos o incisos.

4. Los recurrentes atribuyen vicios de inconstitucionalidad a diversos preceptos de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias que, en caso de ser apreciados, plantean un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos estatales dictados en su aplicación (en el mismo sentido en relación con el medio ambiente, STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 3). Según nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Al plantear el presente recurso una controversia con alcance competencial, es necesario llevar a cabo un encuadramiento de las cuestiones controvertidas. Las partes coinciden en los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso, lo que nos obligaría a examinar nuestra doctrina sobre el alcance de las reglas de los artículos 148.1.3 y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE, así como sobre la autonomía municipal reconocida en los artículos 137 y 140 CE. Con la finalidad de evitar reiteraciones innecesarias, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, y el fundamento jurídico 6 de la STC 57/2015, de 18 de marzo, en los que se expone la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales citados.

5. Del título I de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, relativo al régimen jurídico del suelo, se impugnan los artículos 35, 36.1 a) –y por conexión el art. 63.1– y 46.1 y 3. Iniciamos el enjuiciamiento que se nos demanda por el examen del artículo 35 que regula la delimitación y ordenación del suelo rústico de asentamiento, y que dispone:

«1. A los efectos de la delimitación de los asentamientos, en ausencia de determinación expresa del plan insular de ordenación, se considera núcleo de población a un conjunto de, al menos, diez edificaciones residenciales que formen calles, plazas o caminos, estén o no ocupados todos los espacios intermedios entre ellas; también tendrá esta consideración un conjunto con un número inferior de edificaciones que, sin embargo, cuente con una población residente superior a 40 personas.

2. Igualmente, forman parte del núcleo de población las edificaciones que, estando separadas del conjunto, se encuentren a menos de 200 metros de los límites exteriores del mismo. A los efectos del cómputo de esa distancia se excluyen los terrenos ocupados por instalaciones agropecuarias, industriales y otras equivalentes, instalaciones deportivas, cementerios y otras análogas, así como barrancos que sean cruzados por puentes. El espacio que separa el conjunto del núcleo de población de estas edificaciones aisladas en ningún caso forma parte del asentamiento, teniendo la subcategoría que le corresponda en función de sus características.

3. El perímetro del asentamiento vendrá determinado por la ocupación territorial actual del conjunto edificatorio del núcleo de población señalado en el apartado 1 y el necesario para atender el crecimiento vegetativo futuro, incluyendo el suelo preciso para las dotaciones y equipamientos que correspondan, cuando no sea posible su localización en el interior del asentamiento.



4. El planeamiento general mantendrá la estructura rural de los asentamientos, mejorando, en su caso, los viales existentes y evitando la apertura de nuevos, salvo excepciones que pretendan la colmatación interior o, en su caso, la comunicación de viviendas interiores consolidadas.

5. El planeamiento general, o, en su caso, los planes y normas de espacios naturales protegidos, determinará la ordenación estructural de cada asentamiento teniendo en cuenta la red viaria estructural y las interconexiones y desarrollos necesarios para mejor funcionalidad y aprovechamiento del suelo, en previsión de los crecimientos poblacionales y las actividades propias del lugar de que se trate en cada caso. Asimismo, podrá fijar la delimitación y parámetros de ordenación de unidades de actuación que pudieran ser necesarias para una correcta ordenación pormenorizada.

6. Igualmente, los instrumentos mencionados podrán incorporar la ordenación pormenorizada de todo o de parte del asentamiento, en particular de las partes o áreas que presenten una ocupación igual o superior a dos tercios de aquella, sin que la nueva edificabilidad que se otorgue pueda ser superior al 25 por 100 de la ya materializada. El planeamiento deberá determinar la contribución al sostenimiento de las dotaciones y equipamientos que las nuevas ocupaciones generen. En defecto de aquellos instrumentos, la ordenación de esos asentamientos se efectuará mediante plan especial de ordenación.

7. En particular, el suelo de los asentamientos rurales que reúna los servicios a que se refiere el artículo 46.1 a) de esta ley, con la dimensión que se establezca reglamentariamente, tendrá la consideración de suelo en situación de urbanizado a los efectos de la legislación estatal de suelo».

Consideran los diputados recurrentes que el precepto vulnera indirectamente el artículo 149.1.23 CE, por contravenir los artículos 3.1, 3.2 a) y b) y 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante, TRLSRU), al no preservar al suelo rústico de asentamiento de los procesos de urbanización. Se cuestiona la delimitación que la norma hace del asentamiento rural, al atribuirle una vis expansiva de la acción urbanizadora, derivada del aumento de edificabilidad, la combinación de usos residenciales, industriales, comerciales, de servicios y turísticos –previstos en el art. 69.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias–, y el desarrollo de los viales necesarios para atender a las necesidades surgidas del aumento poblacional y de los nuevos equipamientos y dotaciones.

La representación procesal del Gobierno y del Parlamento canario entienden que la regulación ha sido dictada al amparo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y se ajusta a la legislación básica estatal sobre la categoría de «núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural» (art. 21.4 TRLSRU).

Los preceptos cuya vulneración se denuncia –arts. 3 y 13.1 TRLSRU– son formalmente básicos de conformidad con la disposición final segunda del texto refundido, y también deben ser así considerados desde la perspectiva material, por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental, además de, en su caso, establecer condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad.

Hemos de comenzar nuestro examen recordando lo que este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar sobre dichos preceptos y los títulos competenciales que los amparan.

El artículo 3.1 TRLSRU consagra el principio general de desarrollo territorial y urbano sostenible, conectándolo a su vez con el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128 CE). En su apartado 2 se establece un conjunto de prescripciones derivadas directamente del principio de desarrollo sostenible, fin común de las políticas públicas, relativas a la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Prescripciones que, en lo que aquí interesa, se materializan en directrices más concretas de actuación de los poderes públicos relativas al patrimonio natural y cultural [letra a)], o a la preservación de los valores del medio rural [letra b)]. En relación con ambos preceptos, hemos declarado que encuentran su cobertura constitucional en los artículos 149.1.13 y 23 CE: «el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2 [equivalente del vigente art. 3.2] [...] Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente» [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4].

El artículo 13.1 TRLSRU dispone que la utilización de los terrenos en situación rural se hará de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, «al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales»; y excepcionalmente, de acuerdo también con la legislación territorial y urbanística, «podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural». Más estrictas son, si cabe, las condiciones de utilización de los terrenos que por sus altos valores (ambientales, culturales, paisajísticos...) son objeto de un régimen de protección especial o más intenso. El fundamento constitucional de este precepto, como ya hemos señalado, se encuentra «por un lado, en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto "entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional" [STC 141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, ha de considerarse también dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE, en cuanto que al exigir, en esos términos, la preservación de este tipo de suelos, delimita negativamente el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, especialmente en relación con aquellos merecedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas a las que nos referimos en la STC 141/2014. A estos efectos, debe considerarse que esta norma, siquiera desde una vertiente negativa, incluye condiciones básicas en el ámbito del derecho de la propiedad del suelo [STC 141/2014, FJ 5 B)]. Se trata de una regulación que se encuentra dentro de los márgenes del artículo 149.1.1 CE, en cuanto establece una regla mínima de alcance general a efectos de garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social. Conclusiones ambas que este Tribunal había alcanzado respecto al artículo 10.1 a) 2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en la STC 141/2014, FJ 8 A) a)» (STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 4).

De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, no cabe apreciar que el artículo 35 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, al delimitar y ordenar los asentamientos de población en suelo rústico entre en colisión con la legislación básica estatal, ni infrinja, por ello, el título competencial del artículo 149.1.23 CE, al no disminuir el nivel de protección ambiental establecido con carácter común para todo el territorio estatal. La comprensión del alcance y sentido de la regulación del artículo 35 de la Ley, exige realizar su examen en conexión con el tratamiento que la categoría de los asentamientos rurales recibe en otros preceptos de la ley canaria y en la legislación estatal.

Prescindiendo de debates nominales, la problemática de los núcleos rurales tradicionales, en cuanto asentamientos de población provistos, en mayor o menor grado, de una cierta infraestructura, dotaciones y servicios, ha llamado la atención del legislador autonómico y, con carácter básico, del legislador estatal; y ello por la singular posición que ocupan estos espacios, con vocación residencial y ligados en sus inicios a usos económicos agropecuarios, situados entre lo rural y lo urbano. Desde la legislación estatal, el suelo de los «núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural» se encuentra, según el artículo 21.4 TRLSRU, en situación de suelo urbanizado «siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto». De esta regulación se desprende que el legislador estatal reconoce la singularidad de los núcleos rurales al regular la situación de suelo urbanizado, pero dejando en manos del legislador urbanístico autonómico la concreción última de su clasificación y categorización y, por tanto, de su encaje en una de las dos situaciones básicas del suelo: rural o urbanizado. En plena coherencia con la norma estatal, el legislador canario señala que «los asentamientos rurales asimilados a suelo urbano de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado» [art. 31 b) de la ley canaria y en el mismo sentido, el art. 35.7]. Además, concreta en el artículo 34 c) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, las subcategorías que integran la categoría de suelo rústico de asentamiento, entre las que se menciona la del suelo rústico de asentamiento rural, entendida como el «integrado por aquellos núcleos de población existentes con mayor o menor grado de concentración, donde las actividades agrarias, en el caso de existir, tienen un carácter meramente residual y, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano».

Encuadrada la categoría de suelo rústico de asentamiento, conviene recordar que la configuración de los núcleos tradicionales asentados en el medio rural «corresponde, en todo caso, al legislador autonómico: esto es, tanto su definición, como la determinación de las actuaciones de transformación o edificatorias que en los mismos sean posibles» [STC 75/2018, FJ 6 C)]. Y esto es lo que ha hecho, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador canario en el impugnado artículo 35. Por una parte,

ha delimitado, en ausencia de determinación expresa en el plan insular de ordenación, el asentamiento o núcleo de población conforme a dos criterios: i) edificatorio (mínimo diez edificios residenciales dotados de una red viaria básica); y ii) poblacional (más de cuarenta personas); completado con un criterio de distancia (menos de 200 metros de los límites exteriores) para abordar el carácter disperso que caracteriza la ocupación del suelo de muchos de estos asentamientos (apdos. 1 a 3). Y por otra, remite al planeamiento general o, en su caso, a la planificación ambiental, la ordenación de detalle de estos asentamientos, si bien establece unos criterios mínimos sobre la red viaria existente y futura (apdos. 4 y 5), y la edificabilidad máxima y sus exigencias (apartado 6). Es, por ello, que se ha de desestimar la impugnación del artículo 35 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en cuanto no se aprecia tacha de inconstitucionalidad alguna.

6. En relación con el contenido de la propiedad de suelo rústico, se impugna el artículo 36.1 a) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que dispone:

«1. En el marco de lo establecido por la legislación estatal de suelo, las personas propietarias de suelo rústico tienen los siguientes derechos:

a) A la ejecución de los actos tradicionales propios de la actividad rural y, en todo caso, a la realización de los actos precisos para la utilización y la explotación agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, vinculadas con la utilización racional de los recursos naturales, que correspondan, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios que no comporten la transformación de dicho destino, incluyendo los actos de mantenimiento y conservación en condiciones adecuadas de las infraestructuras y construcciones, y los trabajos e instalaciones que sean precisos con sujeción a los límites que la legislación por razón de la materia establezca».

El citado precepto se impugna en conexión con el artículo 63.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que dispone:

«Los usos que no estén expresamente previstos ni prohibidos por el planeamiento se podrán autorizar en las condiciones que establece la presente ley, en particular las relativas a las protecciones ambiental y agraria, y, en su caso, la legislación sectorial que corresponda, sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley».

Se ha de precisar que el objeto de impugnación, en este caso, no comprende el entero artículo 36.1 a), sino que se limita al término «instalaciones», en conexión con el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley» del artículo 63.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

Entienden los diputados recurrentes que la inclusión, entre los actos exentos de autorización, de las «instalaciones» que sean precisas para la ejecución de los actos tradicionales propios de la actividad rural supone una vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, al rebajar el nivel de protección que se deriva del artículo 11.4 TRLSRU. La letrada del Gobierno canario rechaza tal vulneración por cuanto cabe una interpretación de los preceptos impugnados que permite su encaje constitucional: esto es, el reconocimiento de un derecho ex lege cuyo ejercicio no está exento de control administrativo. Para el representante del Parlamento, no hay vulneración de la norma básica estatal, pues el término «instalaciones» del artículo 36.1 a) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias excluye a las de nueva planta, las cuales quedarían sujetas a autorización y a un régimen de silencio administrativo negativo.

El artículo 11.4 TRLSRU, norma de contraste, tiene tanto formal –disposición final segunda del texto refundido– como materialmente la consideración de básico. Ya en la STC 143/2017, de 14 de diciembre, tuvimos la oportunidad de examinar la constitucionalidad del artículo 9.8 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, que tiene un contenido equivalente al artículo 11.4 TRLSRU, cuya infracción es alegada en el presente proceso. En ella confirmamos (fundamento jurídico 22) que la exigencia de una autorización administrativa, esto es, de un control de legalidad y de carácter previo para realizar determinadas actividades o usos urbanísticos, encuentra su acomodo constitucional «en la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» ex artículo 149.1.18 CE. Igualmente, enjuiciamos la regla especial que impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo, regla que encuentra su cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 25 CE. En lo que aquí interesa, en relación con la «construcción e implantación de instalaciones» de nueva planta, afirmamos que en el caso del suelo rural «además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es por ello por lo que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida» (fundamento jurídico 23).

Entendido el artículo 11.4 TRLSRU en los términos indicados en la citada STC 143/2017 –exigencia de autorización previa y régimen de silencio administrativo negativo para la implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico no sujeto a transformación urbanística–, cabe ahora examinar si es posible una interpretación de los preceptos autonómicos impugnados que permitan su encaje constitucional. El artículo 36.1 a) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias consagra un derecho ex lege, esto es, el derecho de las personas propietarias de suelo rústico a ejecutar, junto a los actos de mantenimiento y conservación, las instalaciones que sean precisas para poder desarrollar los actos propios de la actividad rural –entre ellos, los vinculados a la utilización y la explotación agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas–. El reconocimiento del derecho de ejecución de las instalaciones no exime, sin embargo, de los controles administrativos que sean precisos de conformidad con la legislación canaria (art. 63.1 y arts. 339 y siguientes de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). En todo caso, el acto de realización, ejecución o implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico, no susceptible de transformación urbanística, estará sujeto a un previo control administrativo –autorización–, y a un régimen de silencio administrativo negativo. Así interpretados, el término «instalaciones» del artículo 36.1 a), y el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley» del artículo 63.1, son conformes con el texto constitucional. Interpretación de conformidad que será llevada al fallo.

7. En relación con la definición de suelo urbano regulada en el capítulo II del título I, se impugnan los apartados 1 y 3 del artículo 46 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias que disponen:

«1. El suelo urbano engloba los terrenos que, estando integrados legalmente o siendo susceptibles de integrarse en una trama o malla urbana, el planeamiento incluya en esta clase de suelo, mediante su clasificación, por concurrir en aquellos alguna de las condiciones siguientes:

a) Estar ya transformados por la urbanización por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, incluyendo fosas sépticas, y suministro de energía eléctrica, en condiciones de pleno servicio tanto a las edificaciones preexistentes como a las que se hayan de construir. En todo caso, el hecho de que el suelo sea colindante con los márgenes exteriores de las vías perimetrales de los núcleos urbanos, con las vías de comunicación de núcleos entre sí o con carreteras, no comportará, por sí mismo, la condición de suelo urbano, salvo que se trate de travesías a partir del primer cruce con calle urbana.

b) Estar ya consolidados por la edificación por ocupar la misma al menos dos tercios de los espacios aptos para la misma, de acuerdo con la ordenación que con el planeamiento general se establezca.

[...]

3. Igualmente, se considerarán integradas legalmente en la trama o malla urbana aquellas construcciones, edificaciones y parcelas existentes en áreas consolidadas por la urbanización o la edificación que el planeamiento general asuma e incorpore a la ordenación».

La configuración por el artículo 46.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias del requisito de integración de los terrenos en una malla urbana –al establecer como suficiente que sean «susceptibles de integrarse», sin concretar criterio alguno–, rebaja, a juicio de los diputados recurrentes, el nivel de protección ex artículo 149.1.23 CE, infringiendo el artículo 21.3 TRLSRU al afectar nuclearmente al derecho de propiedad (arts. 33. 149.1.1 y 8 CE). Idéntico reproche se formula al artículo 46.3 de la ley canaria, por cuanto la integración de los terrenos en una malla urbana es un requisito legal y fáctico, cuya concurrencia no puede ser otorgada por el planeamiento.

La representante procesal del Gobierno canario opina que los preceptos impugnados encajan sin dificultad con la exigencia mínima del suelo urbanizado, al tratarse de suelos que, cumplidos los requisitos legales, se encuentran en proceso de integración efectiva o material en la malla urbana; integración que el planeamiento también puede hacer –respecto de áreas consolidadas por la urbanización o la edificación– conforme a los parámetros de la ley. El letrado del Parlamento rechaza, igualmente, la impugnación sobre la premisa de que la definición autonómica de suelo urbano (clase) y la estatal de suelo urbanizado (situación) no son conceptos homologables. Considera que el precepto recurrido engloba tanto el suelo ya completamente urbanizado (consolidado), como aquél que requiere de actuaciones de obras de urbanización (no consolidado).

La controversia competencial suscitada ha de ser resuelta, no desde una supuesta rebaja infractora de la tutela ambiental ex artículo 149.1.23 CE, sino desde la incidencia de la regulación autonómica en las condiciones de igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad del suelo ex artículo 149.1.1 CE, pues este es el título competencial que ampara el artículo 21.3 TRLSRU (disposición final segunda del texto refundido). Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que, al amparo de este solo título competencial, «el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales

condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)]», y avalamos que, con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE, «el Estado podía establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo [STC 61/1997, FJ 14 b)], sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial» (STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4). E igualmente, refrendamos el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como presupuesto o premisa de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo, y su sustitución por la regulación de las situaciones básicas del suelo; de modo que la regulación de la técnica urbanística clasificatoria queda en manos de las legislaciones urbanísticas autonómicas [STC 148/2012, FJ 2 b)].

En relación con la definición de situación básica de suelo urbanizado, recogida en el artículo 21.3 TRLSRU, la doctrina sentada en la STC 75/2018, en su fundamento jurídico 6 B), nos permite concluir que, partiendo de la integración legal de los terrenos en una malla urbana, corresponderá al legislador autonómico: i) definir y delimitar qué se entiende por malla urbana; ii) concretar el instrumento de ordenación y cuándo se ha de entender ejecutado [letra a)]; iii) desarrollar y completar los criterios mínimos de ordenación relativos a las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red [letra b)] y iv) fijar los criterios – porcentajes– sobre consolidación de la edificación [letra c)].

Conforme a la doctrina constitucional expuesta, debe entenderse que el legislador canario, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y recurriendo a la tradicional técnica de clasificación, define el suelo urbano en el artículo 46 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias; y para ello: i) define y delimita qué sea una malla urbana, en la que se han de integrar legalmente los terrenos, o a través del planeamiento conforme a los parámetros legales (párrafo 1 del apartado 1 y apdos. 2 y 3); y ii) desarrolla los criterios de ordenación [letras a) y b) del apartado 1]. Teniendo en cuenta, además, que no es posible establecer una identidad plena entre la situación básica de suelo urbanizado (art. 21.3 TRLSRU) y el suelo clasificado por la legislación urbanística canaria como urbano –comprensivo del suelo urbano consolidado y no consolidado–, podemos concluir que nada se opone a declarar la constitucionalidad de los apartados 1 y 3 del artículo 46 de la ley impugnada.

8. Del título II, cuyo objeto es el régimen jurídico de utilización del suelo rústico, se impugnan los artículos 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 65.2 y 68.3 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Los recurrentes alegan la vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE por infracción, en primer lugar, del artículo 20.1 a) TRLSRU, que establece el principio de previa planificación territorial y urbanística, ordenando preservar de la urbanización el suelo rural que no sea preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. En segundo lugar, dado que todo suelo rural, y no sólo aquél objeto de especial protección, goza de un valor ambiental, se contravienen los artículos 3 y 13.1 TRLSRU, por definir como «ordinarios» un conjunto variado de usos y actividades sobre el suelo rústico, que por su naturaleza no pueden tener tal consideración, so pena de convertir a esta categoría de suelo rústico en una suerte de cajón de sastre.

La letrada del Gobierno canario comienza su escrito de alegaciones rechazando que el artículo 20.1 a) TRLSRU imponga con carácter básico la previa planificación territorial y urbanística, como se deduce del tenor literal y la finalidad del propio precepto, así como del título competencial que lo ampara. Igualmente, no comparte la exclusión como «ordinarios» de los usos previstos en los preceptos impugnados por no aparecer en el listado del artículo 13.1 TRLSRU, al entender que dicho listado no tiene ni carácter exhaustivo, ni prohibitivo. La argumentación es seguida, en lo sustancial, por el representante del Parlamento canario, añadiendo que los diputados recurrentes expresan, en realidad, discrepancias de oportunidad o conveniencia sobre el criterio adoptado por el legislador; criterio que plasma un concreto modelo urbanístico, adoptado en el ejercicio de legítimas competencias.

Con la finalidad de dotar de mayor claridad expositiva a nuestro enjuiciamiento, en primer lugar, examinaremos las eventuales infracciones de los artículos 3, 13.1 y 20.1 a) TRLSRU, preceptos formal y materialmente básicos, por no respetar el principio de previa planificación territorial y urbanística, y extralimitarse de los usos posibles en suelo rústico. En segundo lugar, analizaremos los reproches que se han formulado a cada uno de los usos en concreto, siendo este el momento en el que se tendrán que realizar algunas precisiones en relación con el objeto de impugnación.

A) Se afirma por los recurrentes que la amplia gama de usos previstos por la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias en el suelo rústico –ordinarios, complementarios y de interés público o social–, vulnera de forma mediata el artículo 149.1.23 CE, por ser contraria, en primer lugar, al artículo 20.1 a) TRLSRU, que impone con carácter básico la previa planificación territorial y urbanística. Hemos afirmado que es

decisión de las comunidades autónomas determinar qué instrumentos de planificación territorial y urbanística adopta para la ordenación de su territorio, cómo se han de denominar y cuál ha de ser su contenido; planificación cuya exigencia tiene, por otro lado, un carácter «claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (exart. 149.1.1 CE)» [STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 6 a)]. Igualmente, será «cada Comunidad Autónoma –y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística– quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad», no imponiéndose por la legislación estatal «ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad» [SSTC 164/2001, FJ 15, y 141/2014, FJ 8 A) a)].

La simple lectura del artículo 20.1 a) TRLSRU pone de manifiesto que el mismo no impone con carácter básico una previa planificación; ni esta es su finalidad, ni por otra parte podría hacerlo de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta. El precepto se limita a establecer un criterio básico para la utilización del suelo –urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural»–. Criterio que deberá ser asumido, en su caso, tanto por el legislador urbanístico autonómico, como por la propia administración planificadora en el contenido específico de cada uno de los instrumentos de planificación territorial y urbanística previstos. Se ha de desestimar, por tanto, que la regulación canaria infrinja la legislación estatal por el motivo de impugnación alegado.

En segundo lugar, en relación con la infracción del artículo 3 TRLSRU, los diputados recurrentes no han desarrollado un mínimo razonamiento, más allá de una genérica alusión a la lesión del principio de desarrollo sostenible. El reproche constitucional recae sobre la infracción del artículo 13.1 TRLSRU por atribuir carácter «ordinario» a usos que no lo tienen, al no figurar en el listado del párrafo primero: «uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales». Usos que deberían tener, por tanto, la consideración de «excepcionales» (párrafo tercero).

La doctrina esencial sobre el artículo 13.1 TRLSRU ya la hemos expuesto en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia y a ella nos remitimos. Sin embargo, ahora nuestra atención ha de recaer sobre los usos previstos en el precepto básico estatal, y a tales efectos debemos recordar que: i) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural –donde pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial–. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación» (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual «no habrá de limitarse a la fijación de los «límites» de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos» (STC 164/2001, FJ 31). En conclusión, el hecho de que un concreto tipo de actividad o uso –y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas– no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de «uso ordinario» o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe «cualquier otro» uso siempre que esté vinculado «a la utilización racional de los recursos naturales». Igualmente, cabe la autorización de «usos excepcionales», por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre «que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

Corresponde, en definitiva, al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. Se ha de desestimar, por tanto, que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del suelo rústico en el artículo 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional.

B) Procede a continuación analizar la impugnación que, en concreto, se hace de cada uno de los usos ordinarios, complementarios o excepcionales, regulados por el legislador canario. El grueso de los usos del suelo rústico cuestionados forman parte del régimen general previsto por la ley canaria para esta clase de suelo (arts. 58 a 63 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias); esto es, aplicable al conjunto de categorías y subcategorías que integran el suelo rústico –previstas en el art. 34–, sin perjuicio de sus reglas específicas (arts. 64 a 73 de la mencionada ley). El examen de constitucionalidad de los usos impugnados se ha de hacer, por ello, de forma integradora.

a) Uso extractivo y de infraestructuras.



Aunque formalmente se recurre el artículo 59.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias entero, la impugnación se limita a los incisos «extractivo» y «de infraestructuras», en conexión con los apartados 3 y 4 del citado artículo que los definen:

«1. En suelo rústico son usos, actividades y construcciones ordinarios los de carácter agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola, de pastoreo, extractivo y de infraestructuras.

2. Los usos agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo, que se regularán, en su caso, por la legislación específica, comprenderán lo siguiente:

a) La producción, la transformación y la comercialización de las producciones, así como las actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales necesarias para las explotaciones de tal carácter, debiendo guardar proporción con su extensión y características, quedando vinculadas a dichas explotaciones. En particular, además de las actividades tradicionales, estos usos incluyen la acuicultura, los cultivos agroenergéticos, los cultivos de alta tecnología relacionados con las industrias alimentaria y farmacéutica y otros equivalentes, en particular cuantos se vinculen con el desarrollo científico agropecuario.

b) Los usos complementarios regulados en el artículo 61 de esta ley.

c) En particular, el de pastoreo se desarrollará en las áreas y zonas donde se conserve esta tradición, siendo un uso vinculado con la agricultura y la ganadería.

3. El uso extractivo comprenderá las construcciones e instalaciones estrictamente indispensables para la investigación y obtención de recursos minerales o hidrológicos.

4. El uso de infraestructuras comprenderá las actividades, construcciones e instalaciones, de carácter temporal o permanente, necesarias para la ejecución y el mantenimiento de obras y la prestación de servicios relacionados con el transporte de vehículos, aguas, energía u otros, las telecomunicaciones, la depuración y potabilización, el tratamiento de residuos u otros análogos».

Los recurrentes no cuestionan que los citados usos no puedan tener lugar en el suelo rústico de forma justificada, pero entienden que deberían ser calificados de excepcionales. Como ya hemos señalado, la regulación de los usos en el suelo rústico, su carácter ordinario o no, y su intensidad, es competencia del legislador autonómico, respetando, en todo caso, los criterios básicos establecidos por el legislador estatal. En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como «ordinarios» es la apreciación de su vinculación al suelo rústico –uso conforme a su naturaleza– y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU).

Dentro del suelo rústico y en la categoría de «protección económica» susceptible de aprovechamiento, la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias distingue dos subcategorías: i) «Suelo rústico de protección hidrológica», con la finalidad, entre otras, de aprovechamiento y explotación de recursos hidrológicos, tanto en superficie como subterráneos y ii) «Suelo rústico de protección minera», destinado a la ordenación de la explotación de recursos minerales [art. 34 b), 3 y 4]. Se prevé también la categoría de «suelo rústico de protección de infraestructuras», con el doble objetivo de asegurar la funcionalidad de «los sistemas generales viarios, los de telecomunicaciones, los energéticos, los hidrológicos, los de abastecimiento, saneamiento y otros análogos», y facilitar «la implantación de las dotaciones y los equipamientos que sea preciso en suelo rústico» [art. 34 d)]. Y, a modo de categoría residual, se contempla el «suelo rústico común ordinario» [art. 34 e)].

Nada se opone a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como suelo rústico de protección hidrológica, minera o de infraestructuras, e incluso como suelo rústico común ordinario, los usos extractivo y de infraestructuras tengan carácter de «ordinarios». Cuestión distinta será que la intensidad o el desarrollo de esos usos respondan a una explotación racional de los recursos naturales que no ponga en peligro el valor ínsito a todo suelo rústico. En todo caso, existen, como es sabido, mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos; todo ello sin perjuicio de los criterios específicos previstos para estas categorías en la propia legislación canaria (arts. 67, 70 y 71 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de «ordinaria» en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza. Así interpretados, los incisos «extractivo» y «de infraestructuras» del artículo 59.1, así como los apartados 3 y 4 del mismo precepto que los definen, no incurrir en contradicción alguna con la legislación básica estatal, por lo que se ha de desestimar la impugnación. Esta interpretación será llevada al fallo.

b) Actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales de transformación y comercialización.

En relación con las producciones agroindustriales, la impugnación materialmente se limita a dos incisos del artículo 59.2 a) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias: «la transformación y la

comercialización de las producciones», y «actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales necesarias para las explotaciones de tal carácter». Entienden los diputados recurrentes que son insuficientes las limitaciones previstas en el precepto, pues en la práctica equivaldrían a admitir, como ordinaria en el suelo rústico, toda actividad, construcción o instalación, conforme al artículo 59.6 de la ley impugnada, que dispone:

«Los usos admisibles en los asentamientos rurales o agrícolas tienen la condición de uso ordinario sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que sean obligatorios y salvo determinación expresa en contrario legal o reglamentaria».

En el presente caso se trata de actividades, construcciones e instalaciones que están insertas o forman parte de explotaciones vinculadas a usos propios del medio rural, ya sean tradicionales (agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo), ya sean de naturaleza más innovadora (acuicultura, cultivos agroenergéticos u otros vinculados al desarrollo científico agropecuario). El propio precepto refuerza el carácter complementario de las actividades, construcciones e instalaciones, al exigir que deben «guardar proporción con su extensión y características» con las explotaciones a las que se vinculan. Además, las construcciones e instalaciones quedan sujetas a los prolijos requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias: localización en la finca, altura máxima, condiciones arquitectónicas y estéticas(...) Por todo ello, con independencia de las dudas que a los recurrentes le susciten las garantías previstas por el legislador autonómico canario, por entenderlas insuficientes, no se aprecia incumplimiento alguno de la vinculación al medio rural exigida por el legislador básico estatal, ni una disminución del nivel de protección medioambiental exigido por aquél, razón por la que se ha de desestimar la impugnación.

Tampoco se puede compartir la interpretación realizada por los recurrentes del artículo 59.6 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias y las consecuencias de absoluta permisividad que de la misma se derivan. El precepto se refiere, en concreto, al régimen de usos para dos de las subcategorías del suelo rústico de asentamiento –el rural y el agrícola–; régimen que se ha de entender en conexión con lo previsto en los artículos 68 (usos generales) y 69 (usos admisibles) del mismo texto legal.

c) Usos complementarios.

Se recurren formalmente los artículos 59.2 b) y 61.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que disponen:

«Art. 59.2 Los usos agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo, que se regularán, en su caso, por la legislación específica, comprenderán lo siguiente:

[...]

b) Los usos complementarios regulados en el artículo 61 de esta ley».

«Art. 61.1 Se consideran usos complementarios aquellos que tengan por objeto la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados con la actividad agropecuaria, siempre que sean producidos en la propia explotación, ya sean transformados o sin transformar, que redunden directamente en el desarrollo del sector primario de Canarias; así como las cinegéticas, la producción de energías renovables, las turísticas, las artesanales, la de restauración cuando su principal referencia gastronómica esté centrada en productos obtenidos en la explotación, las culturales, las educativas y cualquier uso o actividad análogos que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones.

Cuando el uso complementario pretenda desarrollarse en edificaciones, construcciones o instalaciones deberá realizarse sobre las ya existentes en la finca o parcela, en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación, salvo justificación fehaciente de la imposibilidad o inviabilidad de utilización para tal fin.

En todo caso, si el uso pretendiera acometerse en edificaciones, construcciones o instalaciones de nueva implantación se computará, igualmente, como superficie ya ocupada por usos complementarios la correspondiente a las edificaciones, construcciones o instalaciones ya existentes sobre la respectiva finca o parcela al tiempo de la solicitud de licencia o comunicación previa, aun cuando las mismas no estén afectas a los usos complementarios».

La crítica formulada por los diputados recurrentes es, de nuevo, la no exigencia de vinculación entre estos usos y la actividad principal, así como la insuficiencia de los límites previstos para su implantación en la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

El motivo de impugnación debe ser rechazado, al no infringir esos preceptos la legislación básica estatal. Se regulan actividades que son complementarias de la principal –actividad agropecuaria–, y se establecen límites por el legislador canario que avalan su carácter subordinado o vinculado. En concreto, se exige: i) la prioridad de desarrollo en edificaciones, construcciones o instalaciones ya existentes en la finca o parcela, junto con un criterio para su cómputo, si excepcionalmente fueran nuevas (párrafos 2 y 3 del art. 61.1); ii) la vinculación del sujeto con la actividad principal: cooperativas agrarias, sociedades agrarias de transformación y agricultores o ganaderos

profesionales (art. 61.2); y iii) la dimensión máxima de las edificaciones e instalaciones, en defecto de previsión específica del planeamiento (art. 61.3 y 4).

d) Usos ordinarios específicos.

En relación con los usos, actividades y construcciones que el legislador canario califica de «ordinarios específicos» en el artículo 60, se impugnan los siguientes apartados:

«3. Igualmente, en cualquier categoría de suelo rústico en tanto sea compatible con sus valores, se permitirá con carácter ordinario el uso deportivo al aire libre, en su caso, con instalaciones fácilmente desmontables, permanentes o temporales, de escasa entidad, necesarias para el adecuado desarrollo de la actividad, salvo prohibición expresa del planeamiento aplicable.

4. También se permitirá, en cualquier categoría de suelo rústico en tanto sea compatible con sus valores, el uso científico vinculado con la actividad propia de las instituciones científicas públicas y de las universidades.

5. En los suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros se permitirá con carácter ordinario el uso pesquero, que comprende las instalaciones vinculadas con esa actividad que necesariamente deban situarse en tierra, tales como almacenes de aparejos, instalaciones frigoríficas, talleres de ribera, dependencias de cofradías, puntos de primera venta de productos, siempre que tales instalaciones sean conformes con la normativa sobre costas y puertos, así como que no se encuentren prohibidas por los instrumentos de ordenación que sean aplicables a esos espacios.

6. En las condiciones determinadas reglamentariamente y precisadas por el planeamiento serán posibles en suelo rústico los siguientes actos específicos:

b) El traslado y nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación que resulten afectados por una obra pública cuando sea menos gravoso para la hacienda pública que el pago de justiprecio por resultar finca antieconómica».

Consideran los diputados recurrentes, nuevamente, que en todos estos casos se pretende flexibilizar el espíritu del TRLSRU, al configurar como usos ordinarios del suelo rústico un conjunto variado de actividades y usos –deportivos, científicos o pesqueros– que por su naturaleza no son susceptibles de encajar en el artículo 13.1 TRLSRU.

En cualquiera de las categorías de suelo rústico, el legislador autonómico canario permite autorizar como usos ordinarios: i) el «uso deportivo al aire libre», pero sometido a tres condiciones, como son la no prohibición por el planeamiento, la compatibilidad con los valores del suelo rústico y el desarrollo en instalaciones fácilmente desmontables; ii) el «uso científico», vinculado, en este caso, a actividades propias de instituciones científicas y universitarias, y siempre que sea compatible con los valores del suelo en cuestión. A la vista de la configuración legal, podemos concluir que no existe contradicción con la legislación básica estatal, al permitirse estos usos solamente en la medida en que sean compatibles con los valores del suelo rústico, lo que no significa otra cosa que vincularlos a una utilización racional de los recursos naturales. En otras palabras, los usos serán permitidos en tanto no se ponga en riesgo el objetivo último de preservar los valores del suelo rústico.

A una conclusión distinta hemos de llegar en relación con los otros dos supuestos contemplados por el legislador canario como usos ordinarios específicos. En los suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros se prevé la posibilidad de autorizar, como «ordinarios», actividades e instalaciones vinculadas al uso pesquero que cumplan las siguientes condiciones: i) necesariamente se han de desarrollar en tierra; ii) han de cumplir con la normativa sobre costas y puertos; iii) no han de estar prohibidas por los instrumentos de ordenación. Afirma el letrado del Parlamento canario que, por una parte, se trata de usos ordinarios perfectamente viables en el «suelo rústico de protección de infraestructuras» [art. 34 d)], con el fin de garantizar la funcionalidad de los sistemas generales portuarios, favoreciendo la implantación de las dotaciones y equipamientos que sean precisos; y, por otra parte, esta previsión permite suplir las insuficiencias de terreno adscrito al dominio público portuario, ya que no todos los terrenos necesarios para la actividad portuaria tendrán la condición de demaniales. La representación procesal del Gobierno canario incide en el carácter tradicional en las islas de la utilización del suelo rústico del litoral por aparejos y actividades relacionadas con la pesca.

La lectura del precepto impugnado pone de manifiesto que una cosa es consentir unos usos pesqueros de corte más o menos tradicional y de reducido impacto, y otra cosa bien distinta permitir la construcción o el mantenimiento de instalaciones ubicadas habitualmente en el ámbito territorial de un puerto y que tienen como finalidad facilitar las actividades propias y específicas de aquel. Nos referimos a la zona de servicio portuario integrada, en este caso, por los espacios de tierra en los que se han de localizar los sistemas de almacenaje de aparejos y demás utensilios propios de las actividades pesqueras; dependencias de las cofradías; instalaciones frigoríficas; talleres de reparación; e incluso puntos de venta (lonja o similar). El precepto pretende permitir como «ordinarios específicos», en los terrenos integrados en el suelo rústico colindante con el dominio público portuario,

usos que tienen como finalidad real desarrollar o, en su caso, ampliar instalaciones portuarias ya existentes, siempre que sean conformes con la legislación estatal de costas y puertos y con la propia Ley canaria 14/2003, de 8 de abril, de puertos, en relación con los puertos que no son de interés general, los puertos de refugio, pesqueros y deportivos. La consideración de los usos del suelo rústico que se permiten en el precepto impugnado como «ordinarios» no se adecúa a las exigencias fijadas por el legislador estatal en el artículo 13.1 TRLSRU, al incumplir la regla común de protección del medio ambiente, sin que sea suficiente que la legislación urbanística se remita a la conformidad de esos usos con la normativa costera y portuaria. Por consiguiente, debemos estimar el recurso en este punto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 60.5 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

Igualmente, autorizar como uso ordinario no solamente el traslado, sino también la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, no se justifica ni por el carácter menos gravoso para la hacienda pública, frente al pago del justiprecio expropiatorio, ni por favorecer la ejecución de la obra pública, desde la perspectiva de la preservación del valor ínsito a todo suelo rústico. Edificios sobre cuya entidad y naturaleza (pueden albergar desde usos agropecuarios hasta usos residenciales, pasando por usos turísticos) nada se precisa, más allá de una insuficiente remisión a los criterios fijados reglamentariamente, cuya precisión queda en manos del planeamiento. La excepcionalidad de la situación regulada, desde la perspectiva de la legislación básica estatal de protección medioambiental, nos lleva también a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la letra b) del artículo 60.6 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

e) Actos de ejecución de sistemas generales y de proyectos de obras o servicios públicos por un procedimiento singular.

La inaplicación del artículo 62 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias – relativo a la autorización excepcional de los usos, actividades y construcciones de interés público o social– para la ejecución de sistemas generales y proyectos de obras o servicios públicos por las administraciones públicas, es el motivo por el que se impugnan los artículos 65.2 y 68.3 de la ley canaria, que establecen:

Artículo 65.2 Usos admisibles en suelo rústico de protección económica.

«En las diferentes subcategorías de suelo rústico protegido por razón de sus valores económicos se podrá autorizar la ejecución de sistemas generales y de los proyectos de obras o servicios públicos a que se refiere el artículo 19 de esta ley, sin que les sea aplicable lo establecido sobre actuaciones de interés público o social en suelos rústicos»

Artículo 68.3 Usos generales en suelo rústico de asentamientos rurales o agrícolas.

«En los suelos previstos para los asentamientos rurales o agrícolas se podrá autorizar la ejecución de sistemas generales y de los proyectos de obras o servicios públicos a que se refiere el artículo 19 de esta ley, sin que les sea aplicable lo establecido en esta ley sobre actuaciones de interés público o social».

Los recurrentes consideran que el carácter excepcional de estos usos no desaparece por el hecho de que se trate de proyectos u obras cuya ejecución corra a cargo de una Administración pública. Dicho argumento no puede ser asumido, por cuanto los preceptos recurridos no eliminan la «excepcionalidad» de los proyectos u obras, sino que solamente establecen para su autorización un procedimiento diferente; en concreto, el previsto en el artículo 19 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. No existe, por tanto, contradicción alguna con la legislación básica estatal, ex artículo 13.1 TRLSRU, que remite a la legislación de ordenación territorial y urbanística autonómica la fijación del procedimiento y condiciones para autorizar de forma excepcional ciertos usos de interés público o social, como los que aquí nos ocupan. La impugnación se ha de desestimar.

9. Los diputados recurrentes impugnan, en distintos fundamentos de su demanda, varios preceptos del título III de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, sobre ordenación del suelo, en los que se regula la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística previstos por el legislador canario. En esencia, se cuestiona el papel atribuido a los cabildos insulares en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación ambiental, y la limitación de la intervención autonómica, en relación con todos los instrumentos de planificación ambiental y territorial, a la emisión de un informe, con distinto alcance y contenido. La evidente conexión entre ambos motivos de impugnación justifica que abordemos de forma conjunta su examen en este fundamento: primero, delimitaremos el objeto y el motivo de impugnación de dos grupos de preceptos [A) y B)], para, a continuación, realizar el juicio de constitucionalidad [C)].



A) Aprobación por los cabildos insulares de los planes de ordenación de los recursos naturales (planes de ordenación de los recursos naturales). Son objeto de recurso los siguientes preceptos relativos a los planes insulares de ordenación:

Artículo 94.3 [Concepto y objeto-planes insulares de ordenación].

«Los planes insulares de ordenación podrán tener el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales, en los términos, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal. En este caso, cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar, tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos».

Artículo 102.1 [Iniciativa-planes insulares de ordenación].

«Corresponde a los cabildos insulares la competencia para formular, elaborar y aprobar los planes insulares de ordenación».

El legislador canario atribuye a los cabildos insulares la competencia para formular, elaborar y aprobar los planes insulares de ordenación, limitando la participación de la comunidad autónoma a la emisión de un informe preceptivo y vinculante. Dado que los planes insulares pueden cumplir la función de planes de ordenación de los recursos naturales, los diputados recurrentes consideran que se vulnera de forma indirecta el artículo 149.1.23 CE, por infracción de los artículos 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que atribuyen la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales a las comunidades autónomas. Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento canario consideran, con base en las competencias autonómicas de autoorganización, plenamente legítima la decisión del legislador autonómico de atribuir a los cabildos insulares la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales.

B) Limitación de la intervención autonómica en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística. Si bien formalmente se recurren los preceptos enteros, la impugnación se limita, en algunos casos, a los siguientes apartados o párrafos, que regulan, respectivamente, aspectos relativos a la elaboración y aprobación de planes insulares de ordenación, planes rectores de uso y gestión, planes territoriales de ordenación proyectos de interés insular o autonómico, planes generales de ordenación y ordenanzas provisionales insulares y municipales:

Artículo 103.4, párrafos segundo y tercero [Elaboración y aprobación-planes insulares de ordenación]:.

«En todo caso, tendrán la consideración de administraciones afectadas los ayuntamientos de la isla, la Administración autonómica y la Administración estatal. La Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante, sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por el plan, a través del órgano colegiado al que se refiere el artículo 12.5 de la presente ley.

Asimismo, en cumplimiento del principio de lealtad institucional y seguridad jurídica, si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento del cabildo insular. El informe se basará estrictamente en criterios de legalidad».

Artículo 114.1 [Aprobación-planes rectores de uso y gestión].

«La aprobación de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales, así como su modificación, incluidos los documentos ambientales que procedan, corresponderá a los cabildos insulares, previo informe preceptivo del departamento competente del Gobierno de Canarias».

Artículo 122.3, párrafo primero [Iniciativa y procedimiento de aprobación- planes rectores de uso y gestión].

«La iniciativa, elaboración y aprobación de los planes territoriales, parciales y especiales, se regirá por lo previsto para los planes insulares de ordenación...».

Artículo 128 d), párrafo 2.º [Procedimiento de aprobación-Proyectos de Interés].

«Simultáneamente y en el mismo plazo, se someterá a informe de la Administración autonómica o insular, según corresponda, y de los municipios afectados, cuando estos no sean las personas promotoras del proyecto. La falta de emisión de los informes no interrumpirá la tramitación del procedimiento. No se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera del plazo».

Artículo 144.3, párrafos 3.º y 4.º [Elaboración y aprobación-planes generales de ordenación].

«En todo caso, tendrán la consideración de administraciones afectadas los ayuntamientos colindantes, el respectivo cabildo insular, la Administración autonómica y la Administración estatal. En concreto, la Administración autonómica emitirá un informe único, preceptivo y vinculante, sobre las cuestiones sectoriales relativas a las



competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por el plan, a través del órgano colegiado al que se refiere el artículo 12.5 de la presente ley.

Asimismo, en cumplimiento de los principios de lealtad institucional y seguridad jurídica, si el órgano informante de la Administración autonómica advirtiera que existe algún aspecto del plan sometido a informe del que pudiera resultar una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, lo pondrá en conocimiento de la administración que hubiera remitido dicho plan. El informe se basará estrictamente en criterios de legalidad».

Artículo 154. Ordenanzas provisionales insulares y municipales.

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social, de carácter sobrevenido, que requiera de una modificación de la ordenación territorial o urbanística y a la que no se pueda responder en plazo por el procedimiento ordinario de modificación menor del planeamiento, se podrán aprobar con carácter provisional ordenanzas insulares o municipales, de oficio, bien por propia iniciativa, bien a petición de personas o entidades que ostenten intereses legítimos representativos, por el procedimiento de aprobación de estas normas reglamentarias de acuerdo con la legislación de régimen local, con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen.

3. Las ordenanzas insulares y municipales que se aprueben tendrán vigencia hasta tanto se adapten los instrumentos de ordenación correspondientes, en un plazo máximo de dos años, debiendo limitarse a establecer aquellos requisitos y estándares mínimos que legitimen las actividades correspondientes, evitando condicionar el modelo que pueda establecer el futuro planeamiento.

5. Sin perjuicio del deber de comunicación a otras administraciones dispuesto por la legislación de régimen local, el acuerdo de aprobación de la ordenanza será comunicado al departamento con competencias en materia de ordenación del territorio del Gobierno de Canarias, así como, en su caso, al que las ostente en el cabildo insular correspondiente».

En relación con la elaboración y aprobación de estos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, se alega una infracción constitucional por limitar la intervención de la comunidad autónoma a la emisión de un informe, en unos casos preceptivo y vinculante sobre cuestiones sectoriales y no de legalidad (planes insulares de ordenación/planes de ordenación de los recursos naturales, planes territoriales de ordenación y planes generales de ordenación), en otros no vinculante (planes rectores de uso y gestión y proyectos de interés), o a la recepción de una simple comunicación (ordenanzas provisionales). En concreto, los recurrentes consideran vulnerados, por omisión o dejación de funciones, los artículos 30.15 [actuales arts. 156, 157 y 158] y 32.12 [actuales arts. 153 y 154] EACan, relativos, respectivamente, a las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, en conexión con el artículo 148.1.3 CE.

Los letrados del Gobierno y Parlamento canario niegan la supuesta dejación de funciones por parte de la comunidad autónoma. Entienden que le corresponde a esta establecer el grado de intervención de las entidades locales en la elaboración y aprobación del planeamiento insular y municipal, así como concretar la forma de tutelar los intereses supralocales. Señalan, por último, que, en todo caso, se ha optado por un modelo más respetuoso para la autonomía local, al renunciar a un control autonómico previo o al tradicional procedimiento bifásico de aprobación del planeamiento.

C) Se reprocha por los recurrentes que la elaboración y aprobación por los cabildos insulares de los planes insulares de ordenación, cuando cumplen las funciones propias de un plan de ordenación de los recursos naturales, vulnera de forma mediata el artículo 149.1.23 CE, al contradecir los artículos 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Ambos preceptos son formalmente básicos de conformidad con la disposición final segunda de la Ley 42/2007, y también deben ser así considerados desde la perspectiva material por cuanto fijan una norma mínima de protección medioambiental. Y en clara conexión, entienden los diputados recurrentes que se minorra, con alcance general, el rol de la comunidad autónoma en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación ambiental, territorial y urbanística, vulnerando, por dejación de funciones, sus competencias autonómicas, en conexión con el artículo 148.1.3 CE. Por razón de una mejor sistemática, invertiremos el orden de examen de ambos motivos de impugnación.

a) Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar, «en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (STC 32/1981, FJ 4). Se trata de que el

legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4) [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6.A)]. En el presente caso, la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales –cabildos insulares y municipios– en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística; STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la administración autonómica.

El legislador canario ha optado por atribuir a los entes locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal. La tutela del interés supramunicipal, atribuida a la Administración autonómica, se articula insertando en el procedimiento de elaboración un informe preceptivo con distinto alcance y contenido en función del concreto instrumento de planificación: i) vinculante sobre cuestiones sectoriales y no de legalidad [planes insulares de ordenación/planes de ordenación de los recursos naturales (art. 103.4), planes territoriales de ordenación (art. 122.3) y planes generales de ordenación (art. 144.3)]; o ii) no vinculante [planes rectores de uso y gestión (art. 114.1) y proyectos de interés: art. 128 d)]. En este sentido, hay que recordar que ya nos hemos pronunciado sobre la idoneidad del trámite de informe preceptivo como técnica para asegurar la presencia de los intereses supralocales [SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12; 240/2006, de 20 de julio, FJ 13, y 154/2017, FJ 7 c)], y acerca de cómo el carácter vinculante que tiene en algunos casos, convierte la «aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia» [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A) c)].

La administración autonómica está también presente en la adopción de ordenanzas insulares y municipales por razones sobrevenidas de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social, cuya aprobación se hará por el procedimiento previsto en la legislación de régimen local (art. 154.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). Aunque la intervención autonómica pudiera parecer limitada a la recepción de una comunicación del acuerdo de aprobación (art. 154.5, siempre de la ley canaria), lo cierto es que resulta más amplia: por un lado, puede participar en el trámite de información pública previsto entre la aprobación inicial y la definitiva por el pleno de la corporación local [art. 49 b) de la Ley reguladora de las bases de régimen local, en adelante LBRL]; y, por otro lado, cabe también su participación a posteriori cuando se adopten los instrumentos de ordenación correspondientes. Las otras objeciones formuladas por los recurrentes a estos instrumentos complementarios giran en torno, una vez más, a su eventual contradicción con los artículos 3 y 13.1 TRLSRU, pues su excepcionalidad no se ajusta a lo previsto en los citados preceptos estatales. Pero el carácter excepcional de estas normas provisionales viene avalado por tres elementos: i) su presupuesto (situación extraordinaria y urgente de interés público o social); ii) su provisionalidad marcada por su vigencia temporal (plazo máximo de dos años); y iii) su limitado contenido (prohibición de reclasificación del suelo y regulación de mínimos) (art. 154.2 y 3 de la ley impugnada). No se aprecia, por tanto, ninguna contradicción del artículo 154 de la ley controvertida con la legislación básica estatal.

Por otra parte, como afirman las representaciones procesales del Gobierno y Parlamento canario en sus respectivos escritos, la comunidad autónoma dispone de otros mecanismos que le aseguran poder controlar y supervisar los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, garantizando la efectiva tutela de los intereses supralocales y un control de legalidad. Así, el Gobierno canario puede aprobar directrices de ordenación (arts. 83.3, 87 y 90 de la ley impugnada), que se erigen en marco de referencia y de obligado acatamiento por los instrumentos de ordenación insulares y municipales; y también puede sustituir a las islas o municipios en los casos de incumplimiento de sus deberes (art. 167.4 de la ley), o suspender motivadamente, por razones de interés público, social o económico relevante, la vigencia de cualquier instrumento de ordenación (art. 168).

En conclusión, ante la falta de la alegada omisión o dejación de funciones por parte de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias estatutarias, se ha de desestimar íntegramente este motivo de impugnación.

b) A continuación, hemos de enjuiciar la eventual infracción de los 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en conexión con el artículo 149.1.23 CE. En los citados preceptos se atribuye a las comunidades autónomas la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales en sus respectivos ámbitos competenciales. En la legislación canaria, la administración competente son los cabildos insulares, pues suya es la competencia para aprobar con carácter general los planes

insulares de ordenación. No obstante, en el procedimiento de elaboración de estos planes insulares –también en su función de planes de ordenación de los recursos naturales–, se integra el informe preceptivo y vinculante de la administración autonómica (arts. 94.3, 102.1 y 103.4 de la ley controvertida); informe sobre el que ya nos hemos pronunciado en este mismo fundamento jurídico.

El artículo 2.3 EACan y, en el mismo sentido, los apartados 2 y 3 del artículo 65 atribuyen, simultáneamente, a los cabildos insulares una doble condición: son instituciones de la comunidad autónoma y son órganos de gobierno de cada isla. Por su parte, el artículo 61.2 EACan contempla la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Canarias ejerza sus funciones «bien por su propia administración, bien, cuando lo justifiquen los principios de subsidiariedad, descentralización y eficiencia, a través de los cabildos insulares»; y en el artículo 70.1 EACan se prevé la posibilidad de delegar o transferir competencias a los cabildos insulares, atribuyéndoles directamente las funciones ejecutivas en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente [art. 70.2 b) y n) EACan]. Es desde el ejercicio de las competencias estatutarias que le permiten a la comunidad autónoma decidir si quiere o no descentralizar algunas de sus tareas en materia de ordenación del territorio y protección del medio ambiente, como hemos de interpretar la atribución por los artículos 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007 de la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales a las comunidades autónomas. El sentido de la legislación básica en relación con estos planes, es que su aprobación en modo alguno corresponde al Estado, sino a las comunidades autónomas, las cuales podrán, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, descentralizar dicha tarea de acuerdo con nuestra doctrina constitucional (STC 41/2016, FFJJ 9, 12 y 13). Los eventuales riesgos que pudieran derivarse de este proceso de descentralización, tanto en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, como en su aplicación, no pueden servir de fundamento para su anulación, en la medida en que corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de los posibles excesos que se puedan dar en la aplicación de esta norma.

La consideración de los cabildos insulares como institución autonómica, unida a la potestad de autoorganización, reconocida por este Tribunal como inherente a la autonomía (por todas, la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16, y las sentencias allí citadas), y la intervención de la administración autonómica, vía informe preceptivo y vinculante, nos llevan a desestimar el motivo de impugnación, al no apreciar contradicción alguna de los artículos 94.3 y 102.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias con los preceptos básicos estatales.

10. En el capítulo V del título III, relativo al régimen jurídico de los proyectos de interés insular o autonómico, se impugnan, por varios motivos, los artículos 123 y 126 que establecen:

«Artículo 123. Objeto.

1. Los proyectos de interés insular o autonómico tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga de carácter estratégico, cuando se trate de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. Estas circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente.

2. Los proyectos de interés insular o autonómico pueden aprobarse en ejecución del planeamiento insular, de las directrices o de forma autónoma. En este último caso, el proyecto comprenderá también la determinación y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate.

3. El interés insular o autonómico de los proyectos vendrá determinado por el ámbito competencial de la administración actuante en cada caso, debiendo acreditarse su carácter estratégico.

4. Los proyectos de interés insular o autonómico pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística. No obstante, solo podrán afectar a suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública de que se trate; y de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública cuando se trate de suelo rústico de protección agraria».

«Artículo 126. Alcance de las determinaciones y condiciones.

Las determinaciones contenidas en los proyectos de interés insular o autonómico prevalecerán sobre el planeamiento insular y municipal, que habrá de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a este suelo».

a) El primer motivo de impugnación es la vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, por infracción de dos preceptos básicos del TRLSRU: i) el artículo 20.1 a), del que los recurrentes infieren un principio de planificación previa que la regulación del artículo 123.3 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias infringiría, al permitir la ejecución de los proyectos de interés «de forma autónoma», al margen del planeamiento insular o de las directrices; ii) el artículo 13.1, al que no se ajusta la excepcionalidad de los

proyectos, puesto que estos «pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística» (art. 123.4 de la ley que nos ocupa).

La letrada del Gobierno canario rechaza la existencia de norma estatal básica que imponga la obligación de que todo uso deba estar previamente habilitado por un plan o instrumento de ordenación general; reafirmando la consideración que tienen estos proyectos de interés como instrumentos de planeamiento. El letrado del Parlamento canario centra su argumentación en la concurrencia de intereses regionales o supralocales, presentes en las actuaciones que constituyen el objeto de estos proyectos; concurrencia que impide que las tradicionales técnicas urbanísticas de clasificación y calificación puedan ser un obstáculo para su ejecución. Además, subraya que es precisamente la presencia de un interés superior, también supralocal, de carácter ambiental o agrario, la que justifica las excepciones a la regla general de ejecución de estos proyectos de interés insular o autonómico.

Sobre la infracción del artículo 20.1 a) TRLSRU, en cuanto expresión del principio de previa planificación, nos remitimos a lo dicho en el fundamento jurídico 8 A) de esta sentencia. Baste señalar, en este momento, que en todo caso la propia ley canaria configura los proyectos de interés insular o autonómico como instrumentos de ordenación territorial en su artículo 83. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación.

La eventual infracción del artículo 13.1 TRLSRU también se ha de rechazar, pues en él se contempla la posibilidad de autorizar, excepcionalmente, «actos y usos específicos que sean de interés público o social». Y si algo define a estos proyectos de interés, a los que es inherente el interés público o social, es su excepcionalidad por varias razones: i) el carácter estratégico de su objeto, ejecución de «sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes», o «actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga»; ii) su justificación, pues han de responder a necesidades sobrevenidas o urgentes; iii) el carácter público de la iniciativa cuando puedan afectar a suelo rústico de protección ambiental –en el que se exige, además, que no exista alternativa viable– y de protección agraria (art. 123.1 y 4 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). Por tanto, no se aprecia vulneración del precepto básico estatal por establecer un menor nivel de protección medioambiental, lo que nos lleva a desestimar el motivo de impugnación.

b) El segundo motivo de impugnación radica en la prevalencia que el artículo 126 de la Ley otorga a las determinaciones de los proyectos de interés insular o autonómico «sobre el planeamiento insular y municipal». Entienden los diputados recurrentes que tal previsión vulnera indirectamente el artículo 149.1.23, por infringir el artículo 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; precepto que formal –disposición final segunda de la Ley 42/2007– y materialmente es básico. En el citado precepto estatal se prevé que las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán, en caso de contradicción, sobre aquéllas de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes.

Tal argumentación no puede ser admitida. La Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, como pone de manifiesto la letrada del Gobierno canario, descansa en «la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística», constituyendo uno de sus principios básicos [art. 5.1 d)]. Prevalencia que se reitera en los artículos 84.2 –«los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán sobre el resto de instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística previstos en la presente ley»– y 83.3 –«en el caso de contradicción, prevalecerán las determinaciones ambientales sobre las territoriales y las urbanísticas»–. No obstante, no les falta razón a los diputados recurrentes cuando recuerdan que los planes insulares de ordenación son un instrumento de planeamiento insular [art. 84.1 a)] que pueden tener, como ya examinamos, el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales (art. 94.3). Siendo esto así, la prevalencia prevista por el artículo 126 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular no se referirá aquellos casos en los que el plan insular de ordenación tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal. Esta es la interpretación que se deduce del artículo 94.3 de la ley controvertida, al afirmar: «cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar, tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos». Así entendido, nada se opone pues a la plena constitucionalidad del artículo 126 de la Ley; interpretación que será llevada al fallo.

c) El tercer motivo de impugnación es la vulneración por los artículos 123.3 y 4, y 126, del principio de autonomía local consagrado en los artículos 137 y 140 CE, y del artículo 149.1.18 CE, por infracción del artículo 25.2 d) y f) LBRL [en la actualidad, las letras a) y b), que se refieren, respectivamente, al urbanismo y al medio ambiente urbano]. Consideran los recurrentes que los preceptos impugnados debilitan la autonomía municipal al



priorizar los proyectos de interés insular o autonómico frente al planeamiento municipal, por permitir su ejecución «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» (art. 123.4), y exigir «que habrá de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a este suelo» (art. 126). La indeterminación que caracteriza a los presupuestos –«urgencia» y «carácter sobrevenido»– y al objeto –«carácter estratégico» y «naturaleza análoga»– de los proyectos de interés insular o autonómico permite, igualmente, prescindir de las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal.

Los representantes procesales del Gobierno y del Parlamento canario coinciden en negar la vulneración del principio de autonomía municipal: por un lado, porque se trata de actuaciones de ordenación del territorio que se fundamentan y justifican en la presencia de intereses supralocales; y, por otro lado, porque se articula debidamente la participación de las entidades locales a través de los informes preceptivos y la posibilidad de manifestar su disconformidad con los citados proyectos.

Este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de declarar de forma reiterada que en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma goza de libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, siempre que, en todo caso, se asegure el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración [por todas, STC 154/2016, FJ 6 a), y sentencias allí citadas].

El uso de conceptos jurídicos indeterminados para configurar los presupuestos que permitirán la adopción de los proyectos de interés –urgencia y carácter sobrevenido–, ni excluye su control –en su caso, por el propio ente local–, pues esas «circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente», ni cuestiona el interés supramunicipal de las actuaciones que constituyen su objeto, aunque estas tengan un carácter abierto que tampoco está exento de control, pues se ha de acreditar, en todo caso, su carácter estratégico (art. 123.1 y 3 de la ley canaria). Además, la Ley asegura la participación de los municipios en las diferentes fases del procedimiento de elaboración y aprobación: i) la iniciativa puede ser municipal (art. 124); ii) el proyecto se somete a informe de los municipios afectados por el plazo de un mes [art. 128 d)]; y iii) el municipio puede manifestar su disconformidad con el proyecto, en cuyo caso la resolución corresponderá al Gobierno de Canarias [art. 128 e)]. Por otra parte, la presencia del interés supramunicipal en los proyectos de interés insular o autonómico justifica la previsión del artículo 126 de la ley canaria de adaptar a sus determinaciones el planeamiento urbanístico municipal. Ya dijimos en nuestra STC 57/2015, fundamento jurídico 18 b), que «no padece la autonomía local por el hecho de que la ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados. En el bien entendido de que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación».

Sin embargo, consideración distinta nos merece el artículo 123.4 cuando permite que los proyectos de interés se puedan ejecutar prescindiendo de la clasificación y calificación urbanística. Cuestión sobre la que ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en varias ocasiones. En este sentido, hemos descartado la vulneración del principio de autonomía municipal cuando existe una clara delimitación de las actuaciones integrales estratégicas [las «productivas», en la STC 57/2015, FJ 18 d)]; las «turísticas» vinculadas a un concreto modelo territorial de desarrollo turístico, en la STC 42/2018, FJ 5 c)], sin que ello supusiera, en ningún caso, descuidar los intereses municipales que deberían ser ponderados en la decisión autonómica. Sin embargo, los proyectos de interés insular o autonómico a que se refiere el artículo 123 de la ley canaria tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, pero que son definidas de forma abierta o indeterminada –«de naturaleza análoga»–. Es por ello por lo que en este caso estamos ante «un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, "que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución", según dijimos en las SSTC 4/1981, FJ 3; y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13 c)» [STC 57/2015, FJ 18 a); y en el mismo sentido, la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 11 a)]. La presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se van a asentar. Por ello, debemos estimar el recurso en este punto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del artículo 123.4 de la Ley; desestimando los restantes motivos de impugnación.

11. El régimen jurídico de la evaluación ambiental estratégica de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, previstos en los títulos III y IV de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, es recurrido por diversos motivos que se articulan en



varios apartados de la demanda, y que serán objeto de examen conjunto, dada su conexión, en este fundamento jurídico.

A) El primer motivo alega la vulneración indirecta del artículo 149.1.23 CE, por contravenir los artículos 11.4 y 12.4 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), y el artículo 22.2 LBRL. La letra c) del artículo 22.2 LBRL atribuye al pleno municipal la aprobación del planeamiento general, por lo que dicho órgano, a efectos medioambientales, es el «órgano sustantivo» [art. 5.1.d) LEA] y el «órgano promotor» [art. 5.2.a) LEA]. Sin embargo, el artículo 144.6 de la Ley prevé:

«6. En el supuesto de que existan discrepancias sobre el contenido de la evaluación ambiental estratégica, el órgano municipal que tramita el plan trasladará al órgano ambiental un escrito fundado donde manifieste las razones que motivan la discrepancia, en los términos previstos en la legislación estatal básica.

Recibido el escrito de discrepancias, el órgano ambiental deberá pronunciarse en un plazo máximo de treinta días hábiles. Si el órgano ambiental no se pronunciase en el citado plazo, se entenderá que mantiene su criterio respecto del contenido de la declaración ambiental estratégica.

De mantenerse la discrepancia, el órgano municipal que tramita el plan elevará la misma, bien al Gobierno de Canarias cuando el órgano ambiental sea autonómico, o bien, en otro caso, al pleno municipal. En tanto no recaiga resolución expresa, se considerará que la declaración ambiental estratégica mantiene su eficacia».

De este modo, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias violaría el principio de separación funcional y competencial que establece la LEA, cuando exige que el órgano sustantivo «elevará» la discrepancia (art. 12.4 LEA). Reproche que se hace extensivo a los artículos 102.1 y 103.7 de la Ley para los planes insulares de ordenación, y por el artículo 122.3 para los planes territoriales, parciales y especiales, cuya aprobación corresponde al pleno de los cabildos insulares.

La letrada del Gobierno canario considera que la impugnación queda en este punto vaciada de contenido, pues la regulación del artículo 12 LEA ya no tiene carácter de legislación básica conforme a la STC 53/2017, de 11 de mayo. Por su parte, el letrado del Parlamento canario niega la existencia de confusión entre órgano ambiental y órgano sustantivo, al consagrar el artículo 86.7 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias el cuestionado principio de separación funcional y orgánica.

La impugnación se fundamenta en una vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, por infringirse dos preceptos básicos de la LEA: i) el artículo 11.4, regulador de las funciones que correspondería asumir al órgano sustantivo cuando, simultáneamente, tiene la condición de órgano promotor; precepto que ha sido derogado tras la reforma por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre; ii) el artículo 12.4 que prevé la elevación de la discrepancia por el órgano sustantivo al órgano competente para resolverla; precepto que, según la STC 53/2017, de 11 de mayo, no puede «reputarse legislación básica en materia de medio ambiente, salvo por lo que respecta a la segunda frase del apartado cuarto ("en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia")», que tiene carácter básico y es, por consiguiente, conforme con el sistema constitucional de distribución de competencias» (FJ 14). Por tanto, el motivo de impugnación debe decaer debido a que la norma de contraste ha desaparecido en un caso, y en el otro ha perdido la condición formal de precepto básico de acuerdo con la doctrina establecida en nuestra STC 53/2017.

B) El segundo motivo de impugnación se fundamenta, con carácter general, en la vulneración por varios preceptos de la ley canaria, del artículo 149.1.23 CE, por infracción del artículo 6 LEA, al excluir del procedimiento de evaluación ambiental a determinados planes o proyectos; precepto formal –disposición final octava de la LEA– y materialmente básico al fijar una norma mínima de protección medioambiental.

a) Se impugna así el artículo 150.4 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que dispone:

«4. Para la elaboración y la aprobación de los estudios de detalle se estará a lo previsto para los planes parciales y especiales en cuanto sea conforme con su objeto, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto».

La impugnación se constriñe al inciso «quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto». Aun reconociendo lo limitado de su objeto, el artículo 6 LEA no permite, a juicio de los recurrentes, su absoluta exclusión a priori de la evaluación ambiental. Tesis rechazada por los letrados del Gobierno y Parlamento canario por la naturaleza complementaria de los estudios de detalle, así como por su subordinación al planeamiento general y al desarrollo que ya han sido objeto de evaluación ambiental.

Un examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general –suelo urbano–, bien del plan parcial –suelo

urbanizable–, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada –alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas– (apdos. 1 y 2); no pudiendo, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas (apartado 3). La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección.

b) En relación con las ordenanzas provisionales insulares y municipales, reguladas en el artículo 154.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, cuya constitucionalidad ha sido ya examinada y declarada en el fundamento jurídico 9 C) a), se formula ahora un nuevo reproche que coincide en lo sustancial con el analizado sobre los estudios de detalle: la omisión del procedimiento de evaluación ambiental.

Del contenido del artículo 154.1 no puede deducirse que, en todos los casos, las ordenanzas provisionales no sean sometidas a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, ex artículo 6 LEA; máxime, cuando el propio precepto prevé que se podrán aprobar «con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen» (en términos equivalentes, al art. 24.1 TRLSRU), por lo que habrá que estar al contenido que dichas ordenanzas asuman en cada caso. La objeción que se apunta por los recurrentes parece pretender declarar la inconstitucionalidad de la norma por lo que en ella «no se regula»; y completar lo regulado por la ley, no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador [STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 14.a)]. Se ha desestimar, pues, la impugnación.

c) La regulación de las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación del artículo 165.3 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias es objeto de impugnación por vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, al infringir el artículo 5.2 f) LEA, que tiene formal y materialmente carácter de básico. Dispone el precepto impugnado:

«Las modificaciones menores se someterán al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica, a efectos de que por parte del órgano ambiental se determine si tiene efectos significativos sobre el medioambiente.

Cuando el órgano ambiental determine que no es necesaria la evaluación ambiental estratégica, los plazos de información pública y de consulta institucional serán de un mes».

Alegan los recurrentes que el artículo 165.3 somete al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica a las modificaciones menores, definidas en el artículo 164 del mismo texto legal, lo que contradice la legislación estatal básica, y, por extensión, la europea (Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, de evaluación ambiental), por introducir excepciones no previstas que disminuyen la protección ambiental.

Lo que parecen cuestionar los recurrentes no es tanto el sometimiento de las modificaciones menores al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica (art. 165.3), como su propia definición (art. 164). Como señalan los representantes del Gobierno y del Parlamento canario, es necesario hacer una lectura integradora del texto legal para alcanzar una correcta interpretación. Para la LEA las modificaciones menores son los cambios «que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en los efectos previstos o en la zona de influencia» [art. 5.2 f)]; esto es, la clave es la exclusión de los cambios estratégicos o estructurales. El legislador canario define en el mismo sentido las modificaciones menores, pero en oposición a las modificaciones sustanciales, tales como la reconsideración integral del modelo de ordenación o la alteración de elementos estructurales (art. 163.1). No cabe apreciar, por tanto, contradicción alguna entre la legislación canaria y la legislación básica estatal. Más aun, el artículo 86 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias regulador de la evaluación ambiental estratégica, afirma que en el marco de la legislación básica del Estado, serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada «las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación» [art. 86.2 b)], por lo que no existe excepción alguna a lo previsto en la legislación estatal. La impugnación se ha de desestimar.

d) En relación con la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la red natura 2000, regulados en el capítulo II del título IV de la Ley, se impugna el artículo 174.2 por infringir el artículo 46.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, de carácter básico (disposición final segunda), vulnerando de forma mediata el artículo 149.1.23 CE, al reducir el nivel de la protección medioambiental.

El artículo 46.4 de la Ley 42/2007 prevé someter a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, «pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios» de la red natura 2000. En los mismos términos se expresa el artículo 174.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, el cual no ha sido objeto de impugnación. Como trámite de carácter previo y a los efectos de determinar si un proyecto que afecte a la red natura 2000 debe ser sometido a evaluación de impacto ambiental, el impugnado artículo 174.2 dispone que el órgano ambiental competente deberá:

«[E]valuar si la actuación prevista tiene relación directa con la gestión del lugar y/o si es necesaria para la misma, así como si no se prevé que la actuación pueda generar efectos apreciables en el lugar, en cuyo caso podrá eximirse de la correspondiente evaluación. "A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante"».

Los recurrentes sitúan la infracción de la legislación básica estatal en la sustitución de la afectación «apreciable», prevista por ella para determinar el sometimiento del plan o proyecto a una adecuada evaluación, por la afectación de «forma importante», que establece la legislación canaria, al ser esta exigencia más gravosa o intensa. La letrada del Gobierno canario niega la infracción, pues la regulación del artículo 174.2 se sitúa en una fase intermedia entre las dos que regula el precepto básico estatal. Se trata de una norma adicional de protección que proporciona al órgano ambiental criterios para evaluar las repercusiones y decidir, en su caso, iniciar el procedimiento de evaluación. El letrado del Parlamento canario no ve que se varíe el umbral de protección estatal, rebajándolo, por emplear el término «importante» en vez de el de «apreciable».

El legislador estatal exige someter a evaluación cualquier proyecto que puede afectar de forma «apreciable» al espacio de la red natura 2000; esta es la única condición prevista en el artículo 46.4 de la Ley 42/2007 y de forma idéntica, tras su reforma, por el artículo 8.5 LEA, también de carácter básico. Sin embargo, el legislador canario, tras reproducir en el artículo 174.1 la legislación básica, introduce criterios para determinar si un proyecto que afecta a la Red Natura 2000 debe ser sometido a evaluación, y lo excluye cuando «no se prevé que la actuación pueda generar efectos apreciables en el lugar». Ninguna contradicción cabe apreciar hasta este momento entre el precepto impugnado y la norma de contraste. No obstante, a continuación se define qué ha de entenderse por «efectos apreciables» en sentido negativo: no lo serán los que «quepa excluir, sobre la base de datos objetivos» por no afectar de «forma importante», conforme al principio de cautela.

Ya hemos tenido ocasión de declarar que «lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos» y lo que «haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6). En el presente caso, el reproche constitucional al artículo 174.2 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias no radica en el empleo del término «importante» frente al de «apreciable», términos que, por lo demás, no son equivalentes, sino en la definición de lo básico realizada por dicho precepto. Por consiguiente, declaramos la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante», del artículo 174.2 de la ley controvertida.

12. Dentro del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos del capítulo IV del título IV de la Ley, se impugna el artículo 184.3, que establece:

«De acuerdo con lo señalado por la legislación básica estatal, la comunidad autónoma o, en su caso, el cabildo insular ostenta los derechos de tanteo y retracto sobre cualquier acto o negocio jurídico de carácter oneroso, celebrados inter vivos, que recaiga sobre bienes inmuebles localizados en el interior del espacio natural protegido, excepto en las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales».

Los diputados recurrentes imputan al artículo 184.3 la infracción del artículo 40.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que atribuye a las comunidades autónomas, con carácter básico, la facultad de ejercer los derechos de tanteo y de retracto respecto de negocios jurídicos que afecten a derechos reales sobre bienes inmuebles situados en el interior de los espacios naturales protegidos; vulnerando de forma mediata el artículo 149.1.23 CE. La razón es la exclusión del ejercicio del derecho de tanteo y retracto, por el artículo 184.3, respecto a los bienes inmuebles localizados en «las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales», lo que disminuye, en opinión de los recurrentes, el nivel de protección establecido por la legislación básica estatal.

La letrada del Gobierno canario encuadra el precepto objeto de impugnación en el legítimo ejercicio de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma para establecer el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, y subraya el carácter instrumental de los derechos de tanteo y retracto. El letrado del Parlamento de Canarias, por su parte, descarta la infracción alegada por ser el parque rural una figura adicional de protección, diferente de las tipologías básicas de la legislación estatal.

Los derechos de tanteo y retracto no afectan, como es sabido, a la facultad de transmitir un bien o derecho, sino que sólo inciden sobre la de elegir adquirente (STC 154/2015, FJ 4); se trata, por tanto, de una limitación de carácter instrumental respecto de la competencia principal o sustantiva, referida a la protección ambiental ligada a la declaración de un espacio natural protegido. En estos casos, la legislación básica estatal se ha limitado «únicamente a crear en favor de la administración autonómica un derecho de tanteo y de retracto, dentro del conjunto de actuaciones en materia de protección del medio ambiente, pero sin establecer, en modo alguno, una regulación del régimen jurídico de tales derechos. Por tanto, el título competencial estatal invocable al respecto es el del art. 149.1.23 C.E., lo que supone también la competencia legislativa de la comunidad autónoma respetando la legislación básica del Estado» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 6; y en el mismo sentido, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 16).

En relación con los espacios naturales protegidos, hemos declarado que son «el soporte de un título competencial distinto del que cubre la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las comunidades autónomas, como comprendida en el art. 149, párrafo 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 y 82/1982)» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 16). Es, por ello, que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de espacios naturales en su ámbito territorial (art. 154.1 EACan) le habilita «para establecer un régimen jurídico protector de los espacios naturales de su territorio», si bien «hay que precisar inmediatamente que tales competencias, para que pueda reputarse que han sido legítimamente ejercidas, deberán respetar y acomodarse en sus dimensiones normativa y ejecutiva a las bases que el Estado tenga establecidas ex art. 149.1.23 CE» (STC 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 5), con respeto a la legislación básica, que permite, por otra parte, que las comunidades autónomas «establezcan niveles de protección más altos» (STC 102/1995, FJ 9).

La Comunidad de Canarias, al utilizar la categoría de parque rural, no contradice la clasificación o tipología de espacios naturales de carácter básico de la legislación estatal (STC 102/1995, FJ 17), en cuanto que se trata de una figura que extiende la protección a espacios que, por su singularidad, no entrarían en la categoría básica de parque natural. En efecto, frente al parque natural [definido en los arts. 5 y 6 a) de la ley canaria, en concordancia con el art. 31.1 de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad], el parque rural aparece determinado por la coexistencia de dos elementos: el propio de todo parque, esto es, la presencia de elementos «de especial interés natural y ecológico», y el específico de «actividades agrícolas y ganaderas o pesqueras»; de ahí que su finalidad primordial sea, junto a la conservación del conjunto, «el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida». Así entendido, y dado el carácter instrumental con el que se configuran los derechos de tanteo y retracto, no resulta contrario a la legislación básica estatal la renuncia a su ejercicio en las zonas de los parques rurales dominadas por los usos tradicionales (agrícolas, ganaderos o pesqueros), lo que no excluye, en modo alguno, tal ejercicio en otras zonas del parque en el que los elementos de mayor valor natural están presentes. En consecuencia, se ha de desestimar la impugnación al no existir infracción alguna de la norma básica estatal y no entenderse disminuido el nivel de protección medioambiental.

13. La reclasificación de suelos urbanizados no sectorizados que se regula en la disposición transitoria primera de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias se impugna por vulnerar indirectamente el artículo 149.1.23 CE, al contravenir el TRLSRU. La disposición transitoria dispone:

«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 de reserva.

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. En el caso de los suelos que hubieran sido categorizados como no sectorizados turísticos o estratégicos, la reclasificación queda sujeta a informe favorable del cabildo insular correspondiente».



Los recurrentes entienden que la regulación de la disposición transitoria impugnada permite modificar el planeamiento mediante un simple acuerdo municipal, por resultar indispensable «para atender las necesidades municipales», lo que no constituye ninguna garantía de excepcionalidad desde la perspectiva de los artículos 3 y 13.1 TRLSRU. Regulación que, entiende el letrado del Parlamento de Canarias, es resultado del ejercicio legítimo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, que comprende, entre otros aspectos, la determinación y uso de las técnicas urbanísticas tradicionales de clasificación y calificación. Igualmente se niega por la letrada del Gobierno canario la vulneración de la legislación básica estatal por una norma autonómica intertemporal que conjuga la supresión de una categoría de suelo –urbanizable no sectorizado– con la posibilidad de mantener como urbanizables algunos suelos para atender necesidades públicas.

Con la supresión de la categoría de suelos urbanizables no sectorizados, el legislador canario opta, en la impugnada disposición transitoria primera, por su reclasificación como suelo rústico común de reserva (apartado 1). Por otra parte, con el horizonte temporal de un año desde la entrada en vigor de la ley, se permite excepcionalmente que algunos de estos suelos puedan ser alternativamente reclasificados como «urbanizables sectorizados» siempre que sean indispensables para atender «necesidades municipales»; necesidades que han de ser justificadas previo informe del pleno del ayuntamiento e informe del cabildo insular, cuando se trate de suelos no sectorizados «turísticos» o «estratégicos», dada la concurrencia, en estos casos, de un interés supramunicipal (apartado 2). Conviene recordar dos cosas: en primer lugar, ya hemos dicho que la regulación de la técnica urbanística clasificatoria queda en manos de las legislaciones autonómicas [STC 148/2012, FJ 2 b)]. Y en segundo lugar, lo relevante es que sigue siendo «cada Comunidad Autónoma –y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística– quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad», sin que se imponga «a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad» (STC 164/2001, FJ 15).

Los recurrentes no han argumentado en qué se vulnerarían los preceptos básicos estatales por el hecho de que algunos suelos inicialmente clasificados como urbanizables se mantengan en esa clase, pero pasando a la categoría de sectorizados. Hay que tener en cuenta que la norma impugnada está encaminada a asegurar, de forma transitoria, una correcta y eficaz aplicación de la medida de supresión de la categoría de los suelos urbanizables no sectorizados, facilitando el tránsito de situaciones que pudieran estar ya en proceso de transformación. Por otra parte, al exigir el carácter «indispensable» de los suelos para atender «necesidades municipales», conecta con el criterio de utilización racional de los recursos naturales. No se aprecia, por tanto, que la norma incurra en la vulneración competencial que se denuncia pues no supone la reducción de los niveles de protección medioambiental establecidos por la legislación básica estatal. Se ha de desestimar, por tanto, la impugnación.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.:

a) Los apartados 5 y 6 b) del artículo 60.

b) El inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del artículo 123.4.

c) El inciso «a tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante», del artículo 174.2.

2.º Declarar que son conformes a la Constitución el término «instalaciones» del artículo 36.1 a) y el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley» del artículo 63.1; los incisos «extractivo» y «de infraestructura» del artículo 59.1 y los apartados 3 y 4 del mismo precepto; y el artículo 126 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado, respectivamente, en los fundamentos jurídicos 6, 8 B) a) y 10 B) de esta sentencia.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.



Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de junio de dos mil diecinueve.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.