



Exp: 1923/2020

INFORME

ASUNTO: ORDENANZA PROVISIONAL INSULAR DE LAS ISLAS VERDES.

Sobre las competencias de los Cabildos Insulares en esta materia, vemos como el artículo 41.1 de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que:

“Los Cabildos Insulares Canarios, como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias”.

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, vigente desde el 6 de noviembre de 2018, en su artículo 70.2, atribuye a los cabildos insulares, competencias en las siguientes materias (entre otras):

«b) Ordenación del territorio.

j) *Policía de vivienda. Conservación y administración del parque público de viviendas.».*

Cuando hablamos de establecer criterios mediante una ordenanza lo hacemos para ordenar tanto desde el punto de vista territorial como urbanístico.

Si observamos la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en su artículo 13.1 insiste en atribuir a los cabildos insulares competencias en materia de ordenación y gestión del territorio insular y protección del medioambiente.

En particular, el apartado 2º les atribuye:

«b) *La ordenación del territorio y la planificación en el ámbito de su respectiva isla, conforme a lo establecido en la presente ley».*

Existe una notable necesidad de llevar a cabo la Ordenanza provisional insular sobre la Ley14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, mas conocida como Ley de Islas Verdes, ya que se quieren regular los siguientes aspectos.

Ello porque los Planes Insulares –o planes territoriales- (Art. 9.1 a)2 Ley14/2019) han de contener las zonas aptas para el desarrollo turístico en suelo rústico y las condiciones de implantación. De la definición del artículo 11.2 de la Ley14/2019, la Ordenanza podrá establecer esas condiciones, pero no zonificar. Por tanto, habrá que estar sujetos a la zonificación que haga el PIO. De esta situación quedan excluidas las actuaciones de turismo rural en edificaciones de más de quince años (Art. 15.1 y 2 Ley14/2019), las cuales pueden regularse en todo caso, sin límite zonal: *“Los establecimientos comprendidos en el apartado anterior podrán implantarse en cualquier zona del suelo*





rústico, cualquiera que fuere su categorización o la previsión del planeamiento sobre el uso turístico en dicha zona, con las excepciones y sometimiento a las limitaciones de los artículos 20 y 21 de la presente ley.”

- Contenido mínimo de la Ordenanza provisional:

a) Aplicación del artículo 13 de la Ley 14/2019 en el PIO vigente.

b) Condiciones mínimas de parcela a efectos de edificación turística para las distintas categorías de suelo rústico, debiendo estarse, en cuanto a la superficie mínima, a lo establecido en el artículo 22 de la presente ley.

c) Condiciones de la edificación turística en las distintas categorías de suelo rústico en las que esta se permita, con relación a sus características ambientales y, en particular, el paisaje, y que comprenderán:

-Las características volumétricas de edificabilidad, altura, ocupación, disposición y agrupación de volúmenes e implantación topográfica, con expresa referencia a los accesos y entorno.

-Las condiciones morfológicas de la edificación, de acuerdo con las características de la edificación tradicional rural de la zona.

-Estándares de equipamiento complementario, infraestructuras y servicios que hayan de cumplir los establecimientos turísticos alojativos de nueva construcción, en tanto no sean determinados reglamentariamente.

-Condiciones para garantizar el carácter aislado de los establecimientos alojativos turísticos, sin poder incluir entre las mismas la fijación de densidades máximas o distancias mínimas.

-Tipología turística: Turismo rural (Art. 4 y Art. 14 1 a) y b))

Debería ser hasta 40. De pequeña dimensión.

En definitiva, debemos partir de la regulación del PIO para determinar las zonas de suelo rústico que admite el uso turístico, lo cual no podremos variar y deberá ser interpretado conforme al artículo 13 de la Ley 14/2019. Dentro de las mismas podremos establecer las condiciones de implantación de los alojamientos. Y fuera de esas zonas la regulación de turismo rural en edificaciones preexistentes (15 años).

Ante esta circunstancia se plantean los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero:

1. Turismo Rural.

Nuestro actual planeamiento insular establece un régimen de usos en base a un concepto de turismo rural derogado por la Ley 14/2019 y que a la hora de analizar su aplicación debemos de conocer bien su interpretación.





Teniendo en cuenta la normativa derogada, los planes recogían en su régimen de usos permitidos y prohibidos dependiendo de la modalidad que querían para cada zona de su territorio. Ahora tenemos que ver cómo encaja esta situación ante las novedades de la actual de la Ley 14/2019, que para empezar dice lo siguiente:

“Artículo 13. Determinaciones prohibidas a los instrumentos de ordenación. 1. Los instrumentos de ordenación, de cualquier clase que sean, no podrán establecer limitaciones cuantitativas, absolutas o relativas, sobre el número global o zonal de plazas alojativas ni ritmos de implantación ni imponer distancias mínimas entre los mismos, ni exigir o excluir modalidades, tipologías o categorías turísticas para los establecimientos susceptibles de implantación.”

Atendiendo a este artículo partimos de la base de que los planeamientos en su normativa, están plagados de preceptos que disponen de esas limitaciones cuantitativas¹ o excluye tipologías para los establecimientos susceptibles de implantación de determinadas categorías de suelo². Por lo tanto, la interpretación que podemos hacer debe ir ligada a respetar el artículo 13, y toda la normativa en vigor.

Por otro lado, el artículo 4 de la ley 14/2019 unifica las citadas modalidades en una sola tipología de turismo rural, desapareciendo el “alojamiento en el medio rural” que explicaba la normativa de establecimientos alojativos turísticos. De hecho, a raíz de este precepto, se considera turismo rural no solo la rehabilitación de edificación de valor etnográfico o arquitectónico, sino que también sería la obra nueva, similar a la que venía en la anterior normativa como alojamiento en el medio rural. Así el artículo 4 de la Ley 14/2019, define la tipología de turismo rural de la siguiente manera:

“Artículo 4. Turismo rural 1. Podrán acogerse a las tipologías de hotel y casa rural, encuadradas en el turismo rural, los establecimientos alojativos en suelo rústico que cumplan con lo dispuesto en la normativa sectorial para dichas tipologías. Si el establecimiento tuviera una capacidad alojativa no superior 40 plazas, no le serán exigibles los requisitos de integración en el patrimonio histórico de la edificación ni de limitación de la superficie construible de obra nueva, pudiendo instalarse, incluso, en edificios de nueva construcción.”

Adecuando esta tipología a la nueva clasificación de los establecimientos de la Ley 14/2019³, podríamos encontrar edificaciones de turismo rural tanto en las

¹ En la normativa genérica para Canarias se impone que los planeamientos han de definir los techos alojativos máximos que puede soportar el territorio mientras que para estas islas se elimina este límite. No resulta aplicable por tanto este artículo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, cuando expone:

Artículo 58. Previsiones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación Territorial. 1. Los Planes Insulares de Ordenación Territorial deberán contener provisiones específicas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites de la oferta alojativa.

² Al no ajustarse el planeamiento al nuevo concepto de turismo rural se observarán tipologías y modalidades que no existen a partir de la nueva normativa y que se siguen exigiendo o excluyendo desde el planeamiento no adaptado a la ley.

³ Artículo 14. Clasificación de los establecimientos turísticos de alojamiento. 1. Los establecimientos turísticos de alojamiento en suelo rústico se clasifican, en función de su régimen de ordenación territorial, en: a) Establecimientos de pequeña dimensión, sometidos a la tipología de turismo rural sobre edificaciones ya existentes de quince o más años de antigüedad; b) Establecimientos de pequeña o





construcciones previstas en el artículo 14.1.a) como 14.1.b), que se desarrollan en los artículos, 15 sobre edificación preexistente y 16 sobre obra nueva con capacidad inferior a 40 plazas.

2.Habilitación del uso:

Las construcciones del artículo 15 de la Ley 14/2019 no requieren de la habilitación del uso por el planeamiento:

“Art. 15.2. Los establecimientos comprendidos en el apartado anterior podrán implantarse en cualquier zona del suelo rústico, cualquiera que fuere su categorización o la previsión del planeamiento sobre el uso turístico en dicha zona, con las excepciones y sometimiento a las limitaciones de los artículos 20 y 21 de la presente ley.”

Las construcciones de turismo rural de obra nueva del artículo 16, sí exigen que en el planeamiento insular permita el uso turístico, sin parecer que ese uso turístico tenga que requerir una referencia expresa a la clase de establecimiento. El artículo 9.2 de la Ley 14/2019 indica que los planes insulares regularan las zonas aptas para el desarrollo turístico en suelo rústico y sus condiciones de implantación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16⁴.

Acumulando las particularidades que estos artículos aportan al concepto, la obra nueva de turismo rural, quedaría definida como un establecimiento que tiene una capacidad alojativa no superior 40 plazas, al que no le son exigibles los requisitos de integración en el patrimonio histórico de la edificación, ni de limitación de la superficie construible

mediana dimensión distintos de las señaladas en el apartado a); c) Establecimientos incluidos en equipamientos estructurantes de interés o trascendencia supramunicipal; d) Establecimientos incluidos en actuaciones turísticas en suelo rústico declaradas de interés público o social.

⁴ *“art.9.2. En relación con las zonas de suelo rústico previstas en el apartado 1 a). 2) anterior, el plan insular de ordenación regulará las condiciones de implantación de las actuaciones turísticas en suelo rústico, partiendo de las características de cada zona o comarca de la isla y el diferente impacto previsible de las actividades y actuaciones en cada una de ellas, y que comprenderán: a) Condiciones mínimas de parcela a efectos de edificación turística para las distintas categorías de suelo rústico, debiendo estarse, en cuanto a la superficie mínima, a lo establecido en el artículo 22 de la presente ley. b) Condiciones de la edificación turística en las distintas categorías de suelo rústico en las que esta se permita, con relación a sus características ambientales y, en particular, el paisaje, y que comprenderán: 1) Las características volumétricas de edificabilidad, altura, ocupación, disposición y agrupación de volúmenes e implantación topográfica, con expresa referencia a los accesos y entorno. 2) Las condiciones morfológicas de la edificación, de acuerdo con las características de la edificación tradicional rural de la zona. 3) Estándares de equipamiento complementario, infraestructuras y servicios que hayan de cumplir los establecimientos turísticos alojativos de nueva construcción, en tanto no sean determinados reglamentariamente.”*

“Artículo 16. Establecimientos de pequeña y mediana dimensión no contemplados en los demás grupos de clasificación. 1. Se incluyen en el grupo de clasificación del artículo 14.1 b) los establecimientos de pequeña o mediana dimensión que no cumplan alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior ni se incluyan en ninguno de los otros grupos de clasificación regulados en la presente sección. 2. Los establecimientos comprendidos en el apartado anterior solo podrán implantarse: a) en las zonas del suelo rústico donde los instrumentos de ordenación territorial previstos en el capítulo I permitan el uso turístico, las cuales, a su vez, solo podrán pertenecer a las categorías de suelo rústico común, suelo rústico de protección agraria o suelo rústico de protección paisajística;”





de obra nueva, que se podrá ubicar en las zonas donde el planeamiento insular permita el uso turístico, sobre suelo categorizado como rústico común, suelo rústico de protección agraria o suelo rústico de protección paisajística.

Con este protagonismo se le da un poder al plan insular que se ha dado siempre en Canarias al planeamiento territorial⁵ para el uso turístico, porque se considera un valor estratégico de interés supramunicipal. No hay duda que en nuestra Comunidad existe una interdependencia plena entre la planificación turística y la territorial, dado que legislador se ha preocupado de que la ordenación turística se haga operativa a través de los instrumentos de ordenación territorial y en esta Ley 14/2019 tenemos el mejor ejemplo.

Para lograr una interpretación coherente con el planeamiento existente y la norma, hay que compatibilizar donde el planeamiento permite el uso turístico (artículo 16.2) con el artículo 13 que no permite excluir tipologías y modalidades turísticas.

Pero el problema que afrontamos es que el planeamiento vigente no adaptado al nuevo texto legal, sí excluye modalidad turística y tipología cuando dentro de su antiguo concepto de turismo rural excluye la obra nueva.

No olvidemos que, en la anterior normativa, el alojamiento de turismo rural era el que exclusivamente iba ligado a la rehabilitación de construcciones de valor etnográfico. Es decir, la casa y el hotel rural que el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y que requiere *“que los inmuebles que se vayan a dedicar al turismo rural estén integrados en el patrimonio histórico de Canarias”*

Atendiendo al nuevo turismo rural⁶ y dado que el planeamiento permite el turismo rural, pero con el concepto de la Ley anterior, ¿deberíamos entender que el uso turístico de obra nueva del artículo 16 se introduce automáticamente en el régimen de usos permitidos?

Lo primero es que el planeamiento insular no puede interpretarse excluyendo una modalidad o tipología de las que anteriormente existían y que ahora no sucede en la norma como es el alojamiento en el medio rural (art. 4 del Decreto 232/2010). De hecho, la Ley 14/2019 en su disposición derogatoria única dice:

“Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones del mismo o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley, incluidas las determinaciones contrarias a lo dispuesto en esta ley que se contengan en los instrumentos de ordenación vigentes en el momento de su entrada en vigor. En particular, quedan derogadas las

⁵ Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Directriz 8. Definición del modelo insular. (ND).” El planeamiento insular establecerá el modelo de desarrollo turístico de cada isla, de acuerdo con la legislación específica y de conformidad con la planificación y normativa sectoriales, y con los objetivos, criterios y determinaciones contenidas en las presentes Directrices de Ordenación...”

⁶ Ahora con la Ley 14/2019, el turismo rural abarca con ese único concepto y tipología tanto la definición anterior ajustada a una edificación integrada en el patrimonio histórico de Canarias como la obra nueva que dispone el artículo 4 cuando dice: “Si el establecimiento tuviera una capacidad alojativa no superior 40 plazas, no le serán exigibles los requisitos de integración en el patrimonio histórico de la edificación ni de limitación de la superficie construible de obra nueva, pudiendo instalarse, incluso, en edificios de nueva construcción.”





determinaciones urbanísticas del planeamiento insular sobre el suelo urbano y urbanizable, reguladoras del uso turístico en dicho suelo, y las determinaciones previstas en el artículo 13.1 de la presente ley que se contengan en cualesquiera de los instrumentos de ordenación vigentes en las islas comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley.”

Según el preámbulo, el artículo 13 trata de excluir de los instrumentos de ordenación cualquier tipo de restricción que responda a motivos económicos o ajenos a criterios urbanísticos, territoriales o ambientales propios de los mismos.

Además, el artículo 3 del citado texto legal exige la aplicación inmediata de las tipologías que define la Ley 14/2019:

“Artículo 3. Régimen general. 1. Las tipologías y estándares aplicables a los establecimientos alojativos que pretendan implantarse en el ámbito de aplicación de la presente ley será el establecido por la normativa sectorial turística de general aplicación, salvo las especialidades que se establecen en la presente sección o las que se establezcan reglamentariamente en desarrollo de la presente ley.”

Por lo tanto, cuando el planeamiento permite el turismo rural de la anterior Ley de las islas verdes (Ley 6/2002), lo hace con el mismo fin con el que nace la Ley 14/2019, así lo asume literalmente su preámbulo⁷. La finalidad que buscaba la Ley no ha variado por lo que la discrecionalidad del planificador cuando creó el instrumento y habilitó su uso, tampoco. Dando continuidad al planeamiento, cabe una interpretación extensiva del régimen de usos con el nuevo concepto de turismo rural, ampliando los casos y donde se permitía el turismo rural en edificaciones preexistentes, debemos entender que es voluntad del legislador permitir también obra nueva⁸.

Más claro encontramos este pronunciamiento sobre los planes generales en el artículo 12, en el que no se deja a estos instrumentos prohibir el turismo rural de obra nueva que contemplaría el artículo 16:

“Artículo 12. Planeamiento urbanístico 1. Los instrumentos de planeamiento urbanístico realizarán la ordenación del uso turístico en suelo urbano, urbanizable y suelo rústico de asentamiento, con arreglo a lo previsto en la legislación general sobre el suelo. 2. La determinación de usos genéricos atribuibles a cada categoría del suelo rústico realizada por el planeamiento general no podrá contravenir, en ningún caso, las

⁷ Preámbulo de la Ley 14/2019 Desde el año 2002 la ordenación territorial de la actividad turística presenta una regulación dual en el ámbito autonómico canario: la aplicable como legislación general o común para el conjunto del archipiélago y la específica de las tres islas más occidentales –El Hierro, La Gomera y La Palma–, conocidas como las “islas verdes”. Los principios que inspiraron tal singularidad para las islas verdes siguen plenamente vigentes y actuales y ya fueron recogidos en la exposición de motivos de la Ley 6/2002, de 12 de junio, que reivindicaba para tales islas, entre otros objetivos, el “permitir un modelo turístico alternativo al de la urbanización turística de litoral, que se sustente en la puesta en valor del paisaje como recurso y dé respuesta a las demandas que con relación a estos modelos plantea el mercado” y “establecer los mecanismos suficientes para el traslado al mundo rural de parte de las economías que se generan por la actividad turística, en la cuantía necesaria para el mantenimiento, conservación y mejora del paisaje”.

⁸ En caso contrario estaríamos ante un fraccionamiento de la tipología en vigor, permitiendo la aplicación de unas modalidades derogadas y que el artículo 13 ha dejado claro que no quiere permitir esa interpretación





determinaciones de la presente ley y, en particular, la admisión del uso turístico en las categorías señaladas en el artículo 16.”

De cualquier forma, y a sabiendas de que el planeamiento insular no estaría adaptado a la nueva norma, para poder implantar los establecimientos del artículo 16, la Ley deja una Disposición Transitoria segunda⁹ que dice:

“Régimen transitorio de implantación de establecimiento al amparo del artículo 22. Hasta tanto se produzca la entrada en vigor del planeamiento insular adaptado a la presente ley y, en su caso, de las ordenanzas insulares llamadas a su establecimiento o desarrollo, las condiciones de implantación aplicables para la habilitación de los establecimientos señalados en el párrafo primero del artículo 22 de la presente ley serán las prescritas directamente en los artículos 20.2 y 22 de esta”

Es casi una obsesión del texto legislativo no dejar lugar a dudas al operador jurídico, tratándole de hacerle sentir confortado en la seguridad y jerarquía de la Ley para superar lo dispuesto en los planeamientos obsoletos, es por esto que tal y como explicamos a continuación, también trata de dar desde la Ley la ordenación pormenorizada.

3. Ordenación mínima aplicable:

A la hora de analizar la viabilidad de las construcciones de uso turístico en suelo rústico, la Ley hace una regulación legal directa de las condiciones de implantación, sin necesidad de esperar a la adaptación de ningún instrumento de planeamiento:

*“Art.16. 3. Las **condiciones de implantación de los establecimientos** regulados en el presente artículo **serán las establecidas en los artículos 20 y 22 de la presente ley y en los instrumentos de ordenación y ordenanzas insulares que regulen las respectivas zonas y categorías donde pretendan implantarse.**”*

El artículo 20.2 en su apartado c) nos dice que en el caso de que no se disponga de ordenación aplicable por el planeamiento, debemos acudir al artículo de determinaciones de ordenación directa o subsidiaria de la Ley del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Estamos hablando del artículo 58 que viene a dar solución a las lagunas de los planeamientos para la aplicación inmediata de la Ley 14/2019:

“Artículo 58. Determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario.1. Todo acto de aprovechamiento y uso del suelo rústico deberá respetar las siguientes reglas: ...”.

Es posible y así viene sucediendo que aun con estas remisiones se considere insuficiente estas determinaciones para definir la ejecución de una construcción de estas características.

⁹ Enmienda número 16 del Grupo parlamentario PNC, siendo consciente de que el peso de la admisión de turismo rural recaería en los planes insulares no adaptados.





Siguiendo lo dispuesto en el artículo 16.3, el artículo 22¹⁰ de la Ley 14/2019, continúa dándonos parámetros exactos como la superficie mínima. Llama la atención que la explotación agrícola que debe ejecutarse no tiene que ser obligatoriamente preexistente a la construcción turística. El artículo 22.a) indica que la puesta en explotación puede empezar una vez ya está construida la edificación, mientras no se haya iniciado la actividad turística. Lo que daría pie a que se pueda dar licencia de construcción en las parcelas, aunque no tengan aprovechamiento agrícola.

Segundo: La ordenanza provisional insular de las islas verde se realizará conforme al Art. 11.2. de la Ley 14/2019 “*Podrán, igualmente, a través de ordenanzas provisionales insulares, establecerse las condiciones de implantación de las actuaciones turísticas en suelo rústico en defecto de planeamiento insular aplicable o modificar las condiciones de implantación contenidas en el planeamiento insular vigente. El régimen jurídico de tales ordenanzas provisionales insulares será el establecido para las mismas en la legislación general del suelo*”.

Las ordenanzas insulares (artículo 11) se abordan tanto en su función de complemento

¹⁰ “Artículo 22. Condiciones de implantación para los establecimientos alojativos de pequeña y mediana dimensión no contemplados en los demás grupos de clasificación Además de las establecidas en el artículo 20, los establecimientos alojativos previstos en el artículo 16 o aquellos que estando previstos en el artículo 15 sean objeto de actuaciones edificatorias que excedan de las señaladas en el apartado 3 del mismo deberán ajustarse a las condiciones de implantación establecidas por el planeamiento y ordenanzas insulares, debiendo, además, cumplir con los siguientes requisitos:

- a) La unidad apta para la edificación debe ser puesta en explotación agrícola con carácter previo o simultáneo al inicio de la actividad turística.
- b) La superficie mínima de la unidad apta para la edificación y la capacidad alojativa máxima de los establecimientos turísticos será la siguiente, careciendo de eficacia cualquier determinación diferente contenida en el planeamiento:
 - 1) En los asentamientos rurales, la unidad apta para la edificación deberá tener una superficie no inferior a 60 metros cuadrados por cada plaza alojativa, con un mínimo de 500 metros cuadrados.
 - 2) En los asentamientos agrícolas, la unidad apta para la edificación deberá tener una superficie no inferior a 150 metros cuadrados por cada plaza alojativa, con un mínimo de 1.500 metros cuadrados.
 - 3) En las restantes categorías de suelo rústico, la unidad apta para la edificación turística deberá tener una superficie no inferior a la establecida en el siguiente cuadro. La ocupación máxima edificatoria no podrá superar el 20% del total de la superficie de la unidad apta para la edificación turística.

Superficie mínima, en metros cuadrados, de la unidad apta para la edificación turística.

Dimensión del establecimiento alojativo turístico	Número de plazas alojativas turísticas	Situado en suelo rústico de protección agraria (m²)	Situado en las otras restantes categorías de suelo rústico (m²)
Pequeña dimensión	0 - 10	4.000	5.000
	11 - 20	6.000	8.000
	21 - 40	10.000	12.000
Mediana dimensión	41 - 200	250 x P	400 x P

P= n.º de plazas alojativas

4) A los efectos previstos en el apartado 3) anterior, en la franja de 100 metros de profundidad medidos a partir del límite de colindancia entre el suelo rústico de protección paisajística o suelo rústico común y el suelo rústico de protección agraria, regirá el régimen de superficie mínima de la unidad apta para la edificación turística, asignado a esta última categoría.

5) A los efectos de determinar la superficie de la unidad apta para la edificación se estará a la superficie de la finca en que se ubique o pretenda ubicarse la edificación turística y, en su caso, a la suma de las superficies de cada una de las fincas colindantes que se afecten a la actuación en los términos previstos en el artículo 25.2 de la presente ley.”





como de sustitución temporal de las determinaciones sobre condiciones de implantación en suelo rústico de los planes insulares, contemplándose la modalidad de las ordenanzas provisionales, introducida con carácter general en la Ley 4/2017. (exposición de Motivos de la ley)

Es por ello que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 4/2017 sobre 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.

2. Estas ordenanzas provisionales no podrán reclasificar suelo.

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.

4. La aprobación de esta clase de ordenanzas podrá llevarse a cabo, también, cuando, iniciada la aprobación o la modificación de un instrumento de ordenación, se produzca una situación sobrevenida que requiera una ordenación, territorial o urbanística, urgente y básica para su viabilidad.

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.”

Tercero: Concorre lo dispuesto en el artículo 154.1 de la Ley 4/2017, ya que todas las circunstancias planteadas anteriormente, reflejan un clima de incertidumbre jurídica entre las administraciones locales que se ven en la necesidad de disponer de un documento reglado que permita, bajo el paraguas de una interpretación de la zonificación insular, establecer las condiciones de implantación de las actuaciones turísticas en suelo rústico, dado que el planeamiento no dispone de las mismas.

En caso de no llevar a cabo esta ordenanza se puede llegar a interpretar de ineficaz la Ley 14/2019, por lo que una ley que desde el año 2002 hasta la actualidad nació para la reactivación económica se vería frustrada. De hecho, hasta la actualidad esta siendo inaplicable, ya que tras varias reuniones con ayuntamientos se nos traslada verbalmente y en consultas por escrito la imposibilidad de aplicar la Ley 14/2019 tras dos años en vigor. En las diversas consultas telefónicas y por escrito que remiten a la Consejería de





Ordenación del Territorio del Cabildo, se observan múltiples dudas en cuanto a la interpretación de los preceptos que conllevan la inoperatividad de la norma.

Recordemos que la exposición de motivos de la ley pretende dotar “*de la necesaria seguridad y certeza jurídicas a los operadores económicos y a las administraciones competentes para su aplicación, clarificando el régimen normativo aplicable en el marco de la especialidad de las islas verdes y concretando, con ello, el ámbito de la prevalencia de dicha regulación especial*”

Es en esta línea donde existe la necesidad de concretar como van a ser esas construcciones de turismo rural ya que los instrumentos de planeamiento carecen de estos parámetros.

Trasladar el turismo como principal fuente económica de las islas, a las islas menores era una prioridad para la legislación especial de la Ley 14/2019. Así con la situación planteada, seguimos sin hacer posible que se aplique, aun en una situación económica difícil, mas ahora tras la crisis sanitaria de COVID 19 y con una crisis turística que sigue tras más de un año. En esta situación es necesaria una ordenanza provisional ya que no podemos esperar a modificar el planeamiento insular para incluir estos parámetros que otorgan seguridad y eficacia a las promociones turísticas que se pretendan.

Cuarto: Debe tramitarse al amparo de lo establecido en la legislación de régimen local, art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, correspondiendo su aprobación definitiva, igualmente, al Pleno insular.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Ordenanza, se sustanciará una Consulta Pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

La consulta, audiencia e información públicas reguladas en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberán , de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren





razones graves de interés público que lo justifiquen. De acuerdo con los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la omisión de estos trámites exigirá una amplia y detallada justificación.

Quinto: La aprobación de la ordenanza provisional insular se ajustará al siguiente procedimiento:

A. Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Ordenanza, se realizará la Consulta Pública previa, a través del portal web del Cabildo, señalando expresamente que dicha publicidad se realiza a los efectos de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

El Cabildo publicará un Anuncio-Memoria en la que recogerá los extremos previstos en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015.

B. A la vista del resultado de la consulta pública se realizará los correspondientes cambios en el proyecto de Ordenanza y se solicitarán los respectivos informes técnicos.

C. Elaborado y recibido el proyecto de Ordenanza, corresponderá la aprobación inicial de la misma por el Pleno (artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), previo Dictamen de la Comisión Informativa, y se abrirá período de información pública, por un plazo mínimo de treinta días, para que los interesados puedan presentar las reclamaciones y sugerencias que estimen oportunas. El Acuerdo de aprobación inicial, junto con el texto íntegro de la Ordenanza, se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Cabildo.

Simultáneamente, se publicará en el portal web del Cabildo con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, se podrá recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

D. Concluido el período de información pública, si se han presentado reclamaciones y/o sugerencias, deberán resolverse éstas, incorporándose al texto de la Ordenanza las modificaciones derivadas de la resolución de las alegaciones, procediéndose a la aprobación definitiva.

E. En el supuesto de que no se presenten reclamaciones en relación con la aprobación inicial de la Ordenanza en el plazo de información pública, se entenderá definitivamente adoptado el Acuerdo hasta entonces provisional.

F. El Acuerdo de aprobación definitiva [expresa o tácita] de la Ordenanza, con el texto





íntegro de la misma, debe publicarse para su general conocimiento en el tablón de anuncios del Cabildo y en el Boletín Oficial de la Provincia, tal y como dispone el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Asimismo, estará a disposición de los interesados en la sede electrónica de este Cabildo.

G. El Cabildo ha de remitir a la Administración del Estado y al Departamento correspondiente de la Comunidad Autónoma, en el plazo de quince días desde la aprobación, copia del Acuerdo definitivo de aprobación y copia íntegra del texto de la Ordenanza o, en su caso, la certificación que acredite la elevación a definitiva de la aprobación inicial, así como copia íntegra autenticada de los mismos.

Por todo lo expuesto se realiza las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERO.- Se deberá iniciar expediente administrativo al objeto de llevar a cabo el procedimiento para la formulación y tramitación de la Ordenanza provisional insular de las islas verdes.

SEGUNDO.- Aprobar el documento Anexo de consulta pública previa sobre el proyecto de Ordenanza provisional insular de la Ley14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, más conocida como Ley de Islas Verdes

TERCERO.- Publicar la consulta del Anexo en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife.

TÉCNICO JURÍDICO
José Gavilán López
(firmado electrónicamente)





ANEXO

CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA ORDENANZA PROVISIONAL INSULAR DE LAS ISLAS VERDES.

CONSULTA PÚBLICA

Con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, la legislación vigente establece que, con carácter previo a la redacción de un proyecto de ordenanza, se sustancie una consulta pública, a través del portal web del Excmo. Cabildo Insular de El Hierro, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones interesadas y potencialmente afectadas por la futura disposición normativa. Así lo dispone, con carácter de norma básica, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cumplimiento y en coherencia con esos mandatos, **se convoca consulta pública previa** en relación al proyecto de **“Ordenanza Provisional Insular de las islas verdes”**, de conformidad con el artículo 154 de la ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El objetivo principal que se pretende conseguir con esta Ordenanza:

Conforme al artículo 11.2. de la Ley 14/2019 y el artículo 154 de la Ley 4/2017 crear una ordenanza provisional insular que solucione las dudas de los operadores económicos y administraciones públicas para aplicar la Ley14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, más conocida como Ley de islas verdes.

Su objetivo es disponer de un documento reglado que permita, bajo el paraguas de una interpretación de la zonificación insular, establecer las condiciones de implantación de las actuaciones turísticas en suelo rústico, dado que el planeamiento no dispone de las mismas, y todo ello de conformidad con las siguientes cuestiones:

A) LOS PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA:

El conjunto de novedades que estableció la Ley 14/2019 junto a la falta de adaptación de los instrumentos de planeamiento preexistentes a la misma, ha conducido a una serie de problemas a nivel técnico y jurídico en la administración local para lograr su aplicación. Esto da lugar a la necesidad de disponer de un documento reglado que permita, establecer las condiciones de implantación de las actuaciones turísticas en suelo rústico, dado que el planeamiento no dispone de estos datos.

El problema que se pretende solucionar es el de una ley que desde el año 2002 hasta la actualidad nació para la reactivación económica y el impulso de la actividad





turística y que actualmente por su complejidad está careciendo de eficacia. De hecho, tras varias reuniones con ayuntamientos se informa al Cabildo de la confusión que genera la Ley 14/2019 tras dos años en vigor.

B) LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN:

Recordemos que la exposición de motivos de la ley 14/2019 expresa que se pretende dotar “de la necesaria seguridad y certeza jurídicas a los operadores económicos y a las administraciones competentes para su aplicación, clarificando el régimen normativo aplicable en el marco de la especialidad de las islas verdes y concretando, con ello, el ámbito de la prevalencia de dicha regulación especial”

Es en esta línea donde existe la necesidad de concretar como van a ser esas construcciones de turismo rural ya que los instrumentos de planeamiento carecen de estos parámetros.

Después de recopilar los problemas que han surgido con la norma entendemos que hay que aprobar lo antes posible una ordenanza provisional insular que de seguridad en aplicación de la Ley de Isla Verdes a la par que dinamice el turismo rural.

El crítico contexto económico, la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia y la crisis turística que continua, tras más de un año, hacen necesario, ahora más que nunca, la reactivación del turismo y la economía insular.

Las ordenanzas provisionales suplen, en los casos que legalmente procedan, a las modificaciones menores, aunque con un alcance más limitado que el que la Ley asigna a las modificaciones menores (art. 164 LSENPC), reduciendo su contenido, al mínimo necesario para dar respuesta a la urgente y extraordinaria necesidad sobrevenida [legitimar las actividades correspondientes (art. 154.3 LSENPC)], sin que pueda extender su contenido más allá de lo necesario (art. 81.3 LSENPC). Los efectos de su aprobación son, en todo caso, los mismos “que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que, transitoriamente, reemplacen” (art. 154.1, in fine).

C) LOS OBJETIVOS DE LA NORMA.

- a) Aplicación del artículo 13 de la Ley14/2019 en el Plan insular de ordenación vigente.
- b) Condiciones mínimas de parcela a efectos de edificación turística para las distintas categorías de suelo rústico, debiendo estar, en cuanto a la superficie mínima, a lo establecido en el artículo 22 de la presente ley.
- c) Condiciones de la edificación turística en las distintas categorías de suelo rústico en las que esta se permita, con relación a sus características ambientales y, en particular, el paisaje, y que comprenderán:





- Las características volumétricas de edificabilidad, altura, ocupación, disposición y agrupación de volúmenes e implantación topográfica, con expresa referencia a los accesos y entorno.
- Las condiciones morfológicas de la edificación, de acuerdo con las características de la edificación tradicional rural de la zona.

- Estándares de equipamiento complementario, infraestructuras y servicios que hayan de cumplir los establecimientos turísticos alojativos de nueva construcción, en tanto no sean determinados reglamentariamente.

- Condiciones para garantizar el carácter aislado de los establecimientos alojativos turísticos, sin poder incluir entre las mismas la fijación de densidades máximas o distancias mínimas.

- Tipología turística: Turismo rural (Art. 4 y Art. 14 1 a) y b))

D) LAS POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

Las posibles soluciones se pueden concretar en:

- 1) Regulación en una ordenanza provisional Insular sobre la Ley 14/2019.
- 2) Modificar el Plan Insular de Ordenación de El Hierro.
- 3) La no tramitación de la Ordenanza provisional insular, que se aplique la normativa subsidiaria de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

A tenor de cuanto queda expuesto, aquellas personas que lo consideren oportuno, sea a título personal, sea como organización, entidad o asociación, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados a la Oficina de Ordenación del Territorio del Excmo. Cabildo Insular de El Hierro, en Calle Constitución número 29, CP. 38.900, Termino Municipal de Valverde o a través de la sede electrónica de la corporación “<https://elhierro.sedelectronica.es/info.0>.”

Someter este documento a consulta pública por plazo de 15 días naturales a efectos de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por el mismo.



