

I. Disposiciones generales

Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial

1063 *DECRETO 17/2014, de 14 de marzo, sobre los efectos en el otorgamiento de licencias urbanísticas, de la suspensión de la vigencia y aplicación de los apartados a) y c) del artículo 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.*

En su apuesta por un modelo turístico sostenible, Canarias se dotó, en virtud de sus competencias legislativas exclusivas y a través de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (LRMTC), de un concreto régimen jurídico aplicable a los crecimientos turísticos con una doble vertiente; por un lado, mantiene la restricción de clasificación de nuevos suelos con destino de uso turístico, en línea con la política de contención de un crecimiento desordenado incompatible con el Medio Ambiente; y, por otro, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, en la modificación operada por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, determina la necesaria exigencia de autorización administrativa previa para los establecimientos de alojamiento turístico de diversa tipología, derivados, si así lo exigiera la normativa territorial insular, de los procesos de renovación y mejora, así como, en todo caso, los de nueva implantación, en los términos regulados en el artículo 4.2 de la citada LRMTC, permitiendo, en definitiva y en suelos habilitados por la normativa urbanística, la implantación de establecimientos turísticos de alojamiento de diversas tipologías derivadas de procesos de renovación y mejora así como los de nueva planta.

El propio Tribunal Constitucional ha determinado que es potestad de las Comunidades Autónomas “diseñar su propio modelo territorial, esto es, la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” (STC 306/2000, F. 5º), así como “fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, lo que abarca la planificación, urbanización y edificación, pudiendo servirse para ejercerla de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas” (STC 61/1997, F. 6º).

Tales planteamientos se fundamentan en la conocida fragilidad territorial y ecológica del Archipiélago, la escasez de sus recursos naturales y la vulnerabilidad de su capacidad de carga, en especial y en lo que aquí interesa, como destino turístico, entendida, según la OMT (1981), como “el máximo número de personas que pueden visitar un lugar al mismo tiempo sin causar daños físicos, económicos, socioculturales o ambientales, así como un inaceptable descenso en la satisfacción de los visitantes”.

Como consecuencia de la experiencia adquirida durante dicho proceso y de los problemas derivados de su aplicación, se elimina la obligación de fijar, de forma trienal, los límites al crecimiento de la oferta turística.

De esta manera, el legislador canario ha suprimido lo que, coloquialmente, se ha venido denominando moratoria turística.

Así, no se puede hablar de moratoria respecto a la limitación a la nueva clasificación de suelo, dado que tal decisión versa sobre potestades esencialmente públicas en las que no se limita o restringe ningún derecho que pueda encuadrarse dentro del contenido esencial que conforma, según nuestro marco constitucional y conforme reiterada Jurisprudencia, el derecho estatutario de propiedad. Si no hay un derecho a clasificar, mal puede limitarse un derecho inexistente. A salvo, claro está, de los supuestos excepcionales de reconocimiento de suelos con la condición legal de urbano en virtud de la denominada fuerza normativa de lo fáctico.

La clasificación de suelo es una decisión expresa y motivada que, en base a un modelo definido tras un procedimiento administrativo con todas las garantías de publicidad, transparencia y participación, adopta la Administración competente en atención a razones de índole ambiental, territorial y urbanístico, debidamente justificadas en el propio documento de planeamiento que tenga dicha potestad, dentro del marco legal propio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Es conocido que el suelo en Canarias, como recurso natural escaso, está sujeto a un uso racional, equilibrado, ponderado y sostenible, razón por la que el marco normativo exige, para nuevas clasificaciones, determinados requisitos objetivos que, en base al interés general, limitan la discrecionalidad administrativa y que, en concreto, respecto de las nuevas clasificaciones de suelo urbanizable turístico, resultan expresamente prohibidas desde la Directriz 7, 2, a), de Ordenación del Turismo de Canarias.

La segunda de las medidas; esto es, el sometimiento de los nuevos establecimientos de alojamiento turístico a la obtención de una autorización administrativa previa, en las condiciones legalmente establecidas, supone, aquí sí, la supresión de la denominada moratoria turística, en cuanto ya no se limita temporalmente la posibilidad de ejecutar o materializar derechos de edificación adquiridos, en todo caso, previo cumplimiento de los deberes, cargas y obligaciones inherentes al carácter estatutario de la propiedad del suelo.

Esta exigencia no resulta cuestionada en el Dictamen nº 71/2014, de 6 de febrero, del Consejo de Estado, en el que se señala que, textualmente, “se infiere fácilmente que la exigencia de autorización como requisito necesario para la implantación de nuevos alojamientos turísticos en las Islas Canarias o para la ampliación o renovación de los ya existentes en determinadas partes de su territorio resulta a priori conforme con el régimen contenido en la Ley del Estado, en la medida en que dicho título habilitante se impone como mecanismo para garantizar un crecimiento controlado de la oferta de establecimientos turísticos que resulte compatible con la protección del medio ambiente.” La norma estatal a la que se refiere el Dictamen es la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 4 de la LRMTTC regula las condiciones en las que puede materializarse ese derecho a edificar en suelos urbanos, imponiendo unos límites o requisitos que, en ningún caso, resultan extraños a la ordenación realizada habitualmente por el planificador que, en la discrecionalidad del modelo elegido, puede optar por, a título de ejemplo, edificación abierta o cerrada; o, por casas terreras o edificios de gran altura. Tales decisiones deben estar, siempre, motivadas y sujetas al marco legal de aplicación.

La regulación contenida en el artículo 4 de la LRMTTC se basa, entre otros criterios definidos en la propia Ley y en la también citada Ley 19/2003, en el valor del recurso natural suelo y la necesidad de optimizar su uso así como el de otros recursos naturales (agua, sol, viento), en base a criterios de eficiencia ambiental, lo que, entre otros principios básicos, supone reutilizar, de forma más adecuada, los suelos ya transformados, haciendo de la renovación de esos tejidos urbanos, lo que incluye las urbanizaciones y las edificaciones existentes en las mismas, un elemento esencial o nuclear para dotarnos de un modelo turístico acorde a los principios del desarrollo sostenible preconizados tanto en Canarias como a nivel estatal, europeo e internacional.

Los debates a lo que ha asistido la sociedad canaria tras la entrada en vigor de la LRMTTC han estado marcados por premisas inexactas o incorrectas, atribuyendo a la norma una motivación que no se corresponde con la contenida en su Preámbulo, y la consecución de unos objetivos que, indudablemente, tampoco se ajustan con los perseguidos por el legislador autonómico. La norma canaria pretende, pura y simplemente, que la ocupación y edificación de los solares vacantes se realice, bien a través de establecimientos turísticos del máximo nivel de calidad, en los que se presume y exige una mayor ecoeficiencia, tal y como deriva del número 4 del propio artículo 4 LRMTTC, bien a través de establecimientos turísticos que participan en los procesos de renovación y modernización de los espacios turísticos consolidados, coadyuvando en la regeneración ecoeficiente y sostenible de los tejidos urbanos obsoletos.

Los procesos de renovación de una parte importante de nuestro suelo turístico requieren, necesariamente, de una actuación conjunta de las Administraciones con competencias en la materia ambiental, territorial y turística, y de la participación activa de los titulares o responsables de los establecimientos turísticos, que no sólo deben involucrarse en tales procesos sino que, dada la escasa capacidad financiera actual de la Administración, deben asumir los costes que se generan, compensándose tal participación económica mediante el otorgamiento de una serie de incentivos regulados en la propia Ley 2/2013.

Tales objetivos se enmarcan, de forma clara y notoria, dentro de los que, por aplicación de la normativa comunitaria, se pregonan en el Preámbulo de la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, aspecto que, sin embargo y de forma incongruente y contradictoria, no ha sido tenido en consideración en la impugnación parcial del artículo 4 de la Ley 2/2013, que desde el Gobierno del Estado se ha interpuesto tras agotarse los intentos de acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral constituida al efecto.

La impugnación de los apartados a) y c) del número 2 del artículo 4 de la Ley 2/2013, y la correlativa suspensión de su vigencia, que deriva de forma automática de la invocación por el Presidente del Gobierno del artículo 161.2 de la CE, determinan que se produce, de hecho y de forma inapelable, la imposibilidad de otorgar autorizaciones previas para alojamiento turístico hoteleros y extrahoteleros en Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, salvo en los supuestos regulados en los apartados b), d) y e) del propio número 2 del artículo 4 o, en todo caso y conforme al artículo 4. 3 LRMTTC, “cuando tengan por objeto la renovación edificatoria de establecimientos turísticos de alojamiento”.

Tal efecto supone un régimen más restrictivo que el contenido en la Ley impugnada e imposibilita, en las cuatro islas citadas, cualquier nueva implantación hotelera o extrahotelera que no provenga de la renovación o de alguno de los supuestos, tasados y no afectados por la suspensión, contenidos en el mismo artículo 4.2 LRMTTC.

La suspensión parcial de la aplicación del artículo 4 de la LRMTTC, se erige como un impedimento legal a cualquier nueva inversión en hoteles y apartamentos de cinco estrellas o superior en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, lo que, además de arbitrario e inmotivado, constituye una intromisión o injerencia del Estado en un ámbito competencial propio y exclusivo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La suspensión automática acordada por el Tribunal Constitucional en la Providencia que se publica en el BOE nº 63, de 14 de marzo de 2014, afecta exclusivamente a los textos íntegros de los apartados a) y c) del número 2 del artículo 4 LRMTTC, sin que se produzca de forma expresa ninguna otra precisión que afecte al resto del contenido de dicho artículo 4 LRMTTC, con excepción del número 4 del mismo artículo 4 que, por concordancia con los apartados 2 a) y c), ahora suspendidos, queda, de forma indirecta, sin aplicación.

Tal suspensión, en cuanto mantiene la exigencia de obtener la autorización previa prevista en el artículo 4, en sus números 1 y 2, de la LRMTTC, no enerva, sin embargo, del cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles de la propia Ley 2/2013, y, en su aplicación, de la restante normativa concordante en la que tiene especial incidencia la normativa urbanística.

Por ello, en aras de una mayor seguridad jurídica, resulta oportuno recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 220 del reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, “los acuerdos de concesión de licencias que contengan autorización relativa a establecimientos alojativos turísticos serán notificados al Cabildo Insular y a la Consejería competente en materia de turismo, en el plazo de quince días siguientes a la fecha del acuerdo”, lo que permitirá la comprobación de que se aplica correctamente la suspensión acordada y, en su caso, la impugnación de aquellas resoluciones que no se ajusten a la normativa de aplicación.

Por lo expuesto, las más elementales razones de seguridad jurídica aconsejan clarificar la situación jurídica derivada de la suspensión automática de parte del artículo 4 de la LRMT consecuencia de su impugnación ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de la Nación. El carácter estratégico del sector turístico demanda este esfuerzo clarificador por parte del Gobierno de Canarias, en su responsabilidad de mantener el modelo sostenible escogido por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias exclusivas y que se ve comprometido por la acción jurisdiccional del Estado. Los artículos del presente Decreto responden a ese objetivo esclarecedor.

Con el fundamento legal que ofrece el artículo 60.2 de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, el Gobierno de Canarias acuerda suspender el otorgamiento de licencias urba-

nísticas, en tanto se mantenga la suspensión de los apartados a) y c) del artículo 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, instada por el Estado ante el Tribunal Constitucional o, en su caso, se modifique el texto normativo impugnado.

En su virtud, a propuesta conjunta del Presidente y del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial, y previa deliberación del Gobierno en la sesión extraordinaria celebrada el día 14 de marzo de 2014,

DISPONGO:

Artículo 1.- Objeto.

El presente Decreto tiene por objeto dotar de seguridad jurídica la efectiva aplicación de la suspensión parcial del artículo 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, por Providencia del Tribunal Constitucional de 10 de marzo de 2014, y evitar la paralización de los procesos de renovación y modernización amparados en el resto de la normativa de la citada Ley 2/2013 y en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Artículo 2.- Suspensión de licencias urbanísticas.

1. En tanto se mantenga la suspensión cautelar de los apartados a) y c) del artículo 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias o, en su caso, se proceda a la modificación de dicho precepto, será de inmediata aplicación en las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico salvo los comprendidos en los apartados b), d) y e) del artículo 4.2 de la citada Ley 2/2013 y los que deriven de los procesos de renovación y modernización a que se refiere el artículo 4.3 de dicha Ley.

2. Dicha medida suspensiva no será aplicable respecto de aquellas licencias urbanísticas que puedan solicitarse al amparo de autorizaciones previas otorgadas con anterioridad a la fecha de suspensión de la vigencia de los apartados a) y c) del artículo 4.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Artículo 3.- Notificación de acuerdos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 220 del Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, los acuerdos de concesión de licencias que contengan autorización relativa a establecimientos de alojamiento turístico serán notificados al Cabildo Insular y a la Consejería competente en materia de turismo, en el plazo de quince días siguientes a la fecha del acuerdo.



Disposición Final Única.

El presente Decreto surtirá efectos el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Dado en Santa Cruz de Tenerife, a 14 de marzo de 2014.

EL PRESIDENTE
DEL GOBIERNO,
Paulino Rivero Baute.

EL CONSEJERO DE OBRAS PÚBLICAS,
TRANSPORTES Y POLÍTICA TERRITORIAL,
Domingo Berriel Martínez.