

**INFORME SOBRE LAS FACULTADES DE INTERVENCIÓN  
ADMINISTRATIVA DEL CABILDO INSULAR EN EL  
CONTROL DE LA OFERTA ALOJATIVA TURÍSTICA INSULAR**

**Í N D I C E**

<b>I.- Introducción y planteamiento general.</b>	2
<b>II.- Posición administrativa y competencias de los Cabildos Insulares. Visión general.</b>	8
<i>A.- La Isla como entidad local territorial.     Competencias derivadas de dicha condición.</i>	9
<i>B.- Los Cabildos Insulares como Instituciones de la C.A.     Competencias derivadas de dicha condición.</i>	13
<i>C.- Competencias atribuidas a los Cabildos Insulares     en la legislación sectorial.</i>	20
<b>III.- Competencias cabildicias con mayor incidencia en el control de la oferta turística alojativa.</b>	23
<b><u>a) Competencias en materia de Turismo:</u></b>	
“Policía del Turismo Insular”.	25
-- <u>Un supuesto especial de oferta alojativa turística:         Las “viviendas turísticas” o “casas de vacaciones”.</u>	46
<b><u>b) Competencias sobre Medio Ambiente y Urbanismo.</u></b>	68
b.1) Competencias de los Cabildos Insulares en materia de <u>“Protección del Medio Ambiente”.</u>	69
b.2) Competencias de los Cabildos Insulares en materia de <u>“Urbanismo”.</u>	79
<b><u>c) Competencias en materia de Patrimonio Histórico.</u></b>	109
<b><u>d) Competencias en materia de Actividades Clasificadas.</u></b>	113

*ANEXO I - Relación cronológica de los Decretos de transferencia  
de funciones y servicios dictados desde la entrada en vigor de la  
Ley territorial 8/1986, de 18 de noviembre.* 126

*ANEXO – II Relación cronológica de los Decretos de traspaso de servicios,  
medios personales y materiales y recursos al Cabildo de Lanzarote para el  
ejercicio de las competencias que le han sido transferidas por la C.A.* 130

**FACULTADES DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA**  
**DEL CABILDO INSULAR EN EL CONTROL**  
**DE LA OFERTA ALOJATIVA TURÍSTICA INSULAR**

**I.- INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL.**

El presente informe tiene por objeto analizar las competencias que el vigente marco jurídico atribuye al Cabildo Insular de Lanzarote con incidencia en un concreto ámbito material, cual es el ejercicio de la actividad alojativa turística, o, más exactamente, para el control del ejercicio de dichas actividades en el territorio insular. Se pretende, pues, estudiar el heterogéneo haz de facultades, atribuciones y mecanismos jurídico-administrativos que, derivados de aquellos títulos competenciales, permitan al Cabildo intervenir en dicho sector material de la actividad urbanístico-turística (la alojativa) a fin de vigilar, sancionar y exigir la debida observancia del bloque de legalidad que resulta de aplicación al ejercicio de la misma en la isla de Lanzarote.

La preocupación de los responsables cabildicios por la cuestión que nos ocupa (de la que deriva el encargo que mediante este informe se atiende) encuentra su pleno sentido y justificación en el contexto de los profundos cambios normativos que han tenido lugar en Lanzarote –y en el conjunto de Canarias- durante los últimos cuatro años, los cuales han llevado, por lo que al caso interesa, a la introducción de drásticas limitaciones a la construcción de nueva oferta alojativa turística. Pero como sucede con toda limitación o prohibición, se observa, de facto, la existencia de determinadas actuaciones irregulares o sencillamente ilícitas (de las que constituye buena muestra la oferta como turística de planta alojativa residencial) dirigidas a obviar las indicadas limitaciones, o lo que es igual, a defraudar el modelo de ordenación de crecimiento turístico a que aquellas políticas planificadoras obedecen.

En el concreto caso que nos ocupa, culminado el reciente proceso de revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote (cuya tramitación tuvo lugar en el periodo comprendido entre mayo de 1998 y junio de 2000) -en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible “Lanzarote en la Biosfera”-; la entrada en vigor del nuevo Plan Revisado (aprobado por Decreto 95/2000, de 22 de mayo) ha supuesto una importante limitación del crecimiento turístico -y residencial en zonas turísticas- para el decenio 2000-2010, que en la Revisión del PIOT lanzaroteño (conocida como “Moratoria Turística Insular”) se establece en un máximo de 10.707 nuevas camas turísticas, y que, más allá de su carácter temporal, ni se explica ni se agota en el cumplimiento de tan efímero objetivo, constituyendo la meritada revisión o “moratoria”, más propiamente, una suerte de “avance” del futuro modelo “final” del Plan Insular que habrá de reformularse antes de la llegada de aquella última fecha, mediante la transformación, en cuanto sea posible, de los crecimientos temporalmente admitidos en la revisión actualmente en vigor en el “techo alojativo” insular, esto es, en la máxima oferta alojativa turística admisible en la Isla, lo que, por lo demás, parece ser, a estas alturas del proceso, pacífico objetivo demandado por la inmensa mayoría de la sociedad lanzaroteña. De ahí que a la hora de exigir su cumplimiento, las medidas de contención del crecimiento turístico introducidas en la Revisión del PIOT deban considerarse, no sólo como una simple prohibición temporal -que, naturalmente, también- sino como la meta o el objetivo que, en cuanto sea posible, se persigue alcanzar con carácter definitivo tras el año 2.010.

Pero como la experiencia ha demostrado en estos años, para la efectividad de las determinaciones establecidas en la planificación insular, esto es, para la materialización de las mismas, no basta con su mera formulación sobre el papel, sino que resulta de todo punto necesaria la decidida intervención, en sus diversos ámbitos competenciales, de las distintas administraciones implicadas en la materia (en todos los ámbitos y escalas territoriales), a fin de garantizar, *ex post*, el debido cumplimiento “sobre el terreno” de aquellas limitaciones, velando por su correcta observancia e

impidiendo y sancionando las prácticas que las vulneren o defrauden.

Conviene adelantar ya, habida cuenta el complejo régimen político administrativo derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, el importante papel que en la aplicación práctica de los principios y determinaciones de la “*Moratoria Insular*” están llamados a desempeñar las administraciones municipales (*en síntesis podría decirse que el Cabildo establece dónde, cuándo y cuánto debe crecerse turísticamente y los ayuntamientos aplican dicha planificación*) en el ejercicio, fundamentalmente, de sus competencias en materia urbanística (pues son estas corporaciones locales las que deben resolver sobre la concesión de licencias de obras, de actividad y apertura, y las que deben reaccionar, *prima facie*, ante los eventuales incumplimientos del sistema de planeamiento) como también la administración autonómica, en cuanto que titular, en lo que aquí importa, de un grueso bloque de competencias en materia turística (especialmente la sancionadora) y asimismo de disciplina urbanística (a través de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, con los matices que a lo largo de este trabajo se verán), lo que, como bien se entenderá, hace necesaria la efectiva implicación, junto al Cabildo “planificador”, de todas las administraciones citadas para dotar de verdadera virtualidad, o lo que es igual, de plena eficacia “práctica”, a las limitaciones establecidas en el Plan Insular actualmente en vigor.

Parece evidente que si cada una de las administraciones llamadas a intervenir en el control del ejercicio de la actividad alojativa-turística ajustara su actuación a los principios y determinaciones contenidos en la “*Moratoria Insular*”, o lo que es igual, a las determinaciones establecidas en el bloque integrado de planeamiento supramunicipal aplicable en Lanzarote, procediendo con la debida colaboración administrativa y lealtad institucional a la hora de aplicarla y actuando las potestades de policía y disciplina con el vigor que aquella demanda (como así lo exige reiteradamente el legislador), se facilitaría enormemente la efectiva contención del

crecimiento perseguido en el meritado instrumento de planificación supramunicipal.

Pero lo cierto es que los ayuntamientos con mayor potencial de crecimiento turístico insular (Yaiza y Teguise) no sólo se muestran reacios a ello, sino que, más aún, han adoptado determinadas posiciones de absoluta falta de colaboración con el Cabildo (p.e. a la hora de comunicar las licencias que han concedido, prorrogado o rehabilitado durante el proceso de revisión del PIOT) y actitudes de abierta beligerancia y manifiesta disconformidad con la Revisión del PIOT, hasta el punto de mantener contra la misma diversos recursos jurisdiccionales demandando, lisa y llanamente, su anulación, por considerar que los postulados de aquella ordenación insular pugnan con los intereses municipales, lo que, obviamente, conduce de facto a una “relajación” –llamémoslo así– del finalista ejercicio de las competencias de que son titulares aquellas corporaciones a la hora de conceder nuevas licencias, de prorrogar antiguas autorizaciones, de declarar extinguida la eficacia de las nunca ejecutadas, de combatir el fraude alojativo, etc; que, a juicio del Cabildo, pugnan con las determinaciones y principios de la “Moratoria”, y que, como también es sobradamente conocido, ha hecho necesario que la Administración Insular haya interpuesto múltiples recursos jurisdiccionales contra el indicado proceder de las meritadas corporaciones locales.

Por su parte, la administración autonómica, a pesar del respaldo que en el nivel planificador ha dado a la reprogramación del crecimiento impulsada por el Cabildo de Lanzarote (pues a aquella administración correspondió la aprobación definitiva de la Revisión del PIOT que se realizó mediante Decreto 95/2000, de 8 de mayo, sin variar un ápice la propuesta remitida por el Cabildo) y de alguna otra medida que, como el Decreto 108/1999, de 25 de mayo, pretendió reforzar la suspensión del otorgamiento de licencias de obras para la creación de nueva oferta alojativa turística durante el proceso de revisión del PIOT; lo cierto es que la experiencia de estos años revela que más allá de las señaladas actuaciones en el nivel normativo

(desde luego esenciales), la administración autonómica, ya en el plano estrictamente ejecutivo, tampoco ha intervenido suficientemente (mas bien parece haberse quedado al margen, como si la cuestión incumbiera únicamente al Cabildo Insular) a la hora de aplicar y hacer cumplir “sobre el terreno” los principios de la Moratoria Insular, cuya traslación a la realidad se ha visto privada en gran medida de las potestades que en fundamentales sectores del ámbito autonómico se residen (especialmente las ligadas a las competencias en materia de inspección y sanción turísticas y a la disciplina urbanística).

En definitiva, volviendo principalmente a las administraciones municipales, es claro que difícilmente podrán desplegarse las enormes potencialidades que brindan las diversas competencias de que son titulares los ayuntamientos implicados en la tarea finalista de contención del crecimiento, si estos “no creen” en los objetivos a cuya consecución deben dirigirse aquellas potestades, ni actúan con la debida lealtad y colaboración institucional en sus relaciones con el Cabildo, por lo que, al margen de las lesiones de legalidad que de dichas conductas desleales se deriven y sin perjuicio de las demás acciones que corresponda emprender en demanda de su observancia (como así ha tenido que hacerse judicialmente), en el escenario que se ha descrito deviene, no ya oportuno, sino más bien necesario, indagar en las propias competencias cabildicias a fin de buscar fórmulas o poner en marcha mecanismos que permitan al Cabildo Insular intervenir más intensamente, desde todos los ángulos y en todos los ámbitos posibles, en el control de la actividad alojativa-turística en orden a alcanzar el fin pretendido: Hacer cumplir las determinaciones de la moratoria, contener el crecimiento y evitar el fraude en la oferta alojativa.

Por lo demás, siendo hoy los Cabildos Insulares titulares de una carga competencial como nunca antes habían tenido, parece no sólo adecuado al fin pretendido, sino coherente exigencia de los objetivos plasmados en la Revisión del PIOT, la orientación del conjunto de las actuaciones cabildicias en los demás ámbitos

sectoriales en que está llamado a intervenir la Administración Insular hacia la efectiva consecución de aquel fin –la contención del crecimiento-; objetivo este que debe “impregnar” la actuación del Cabildo no sólo en sus actuaciones directamente relacionadas con la “Política Territorial”, sino en todas aquellas actividades o intervenciones administrativas que de forma directa o indirecta incidan sobre el desarrollo turístico, pues más allá de las cifras máximas establecidas en la programación de la llamada “Moratoria Insular” parece obvio que de la misma deriva, junto a la positivación más o menos afortunada de un techo alojativo, un claro principio informador de la política insular que, como tal, debe proyectarse sobre el conjunto de las actuaciones cabildicias imponiendo su orientación hacia la consecución de un modelo de desarrollo equilibrado y sostenible que la isla tan intensamente demanda, a cuyo fin resulta útil el análisis de las capacidades de intervención cabildicias objeto de este trabajo, pues el Cabildo Insular no tiene por única misión la de la planificación (no se agota con la formulación del Plan su posible y deseable intervención en la materia que nos ocupa), pues ostenta múltiples títulos competencias que, en la forma que veremos a lo largo de este estudio, le permiten intervenir en la aplicación “sobre el terreno” de sus propios planes.

Para dar respuesta a la cuestión planteada y entender mejor las posibilidades de intervención del Cabildo sobre la cuestión que nos ocupa (al margen, claro está, de la potestad de planeamiento, pues partimos de la existencia de un Plan ya formulado cuyas determinaciones es lo que se pretende garantizar), el presente trabajo comienza haciendo un breve repaso sobre la posición de los Cabildos Insulares en la singular organización administrativa canaria, así como de las progresivas competencias que estos han ido asumiendo, para, a continuación, descender al análisis de los concretos ámbitos sectoriales con mayor incidencia en la materia objeto de estudio, señalando, en cada caso, las posibilidades de actuación que el vigente marco legal nos brinda.

## **II.- POSICIÓN ADMINISTRATIVA Y COMPETENCIAS DE LOS CABILDOS INSULARES. VISIÓN GENERAL.**

Los Cabildos Insulares constituyen, sin ninguna duda, la mayor singularidad del régimen político-administrativo de Canarias, tanto por su arraigo (la propia organización municipal instaurada en el archipiélago tras la conquista se articulaba sobre la idea de la “isla-municipio” cuyo órgano de gobierno recibía la denominación de Cabildo) como por la gran carga competencial que desde su ya centenaria reimplantación (mediante Ley de 11 de julio de 1.912) han venido asumiendo dichas corporaciones hasta haberse convertido hoy en auténticos “Gobiernos Insulares” a los que el Estatuto de Autonomía de Canarias (modificado por L.O. 4/1996, de 30 de diciembre) asigna una posición bifronte derivada de su simultáneo carácter de “órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla” (art.23.3 EAC) y de “instituciones de la Comunidad Autónoma” (art.8.2 EAC), aspecto este último que diáfano se consagra con ocasión de la aludida reforma estatutaria.

A los fines de este trabajo, preciso resulta llamar la atención en este punto sobre las consecuencias que de la naturaleza híbrida de los Cabildos Insulares se derivan para el análisis de las competencias de que son titulares dichas corporaciones, pues, como enseguida veremos, el régimen jurídico de aquellas no es homogéneo, ni puede, por tanto, abordarse unitariamente, pues varía notablemente dependiendo de que las concretas atribuciones competenciales traigan causa de la consideración del Cabildo como Institución Autónoma o de su más genérico carácter de corporación local, lo que nos lleva aquí a abordar diferenciadamente los bloques competenciales que los Cabildos han asumido en atención a cada una de sus dos “caras” jurídicas, comenzando por las derivadas de su condición de órgano de gobierno de la isla, o lo que es igual, de una de las tres entidades locales territoriales básicas constitucionalmente garantizadas.



### **A.- La Isla como entidad local territorial. Competencias derivadas de dicha condición.**

En el modelo de organización territorial del Estado que dibuja la Constitución, los Cabildos Insulares son los órganos de gobierno de las “islas”, las cuales, junto a los municipios y las provincias, tienen el carácter de entidades locales territoriales básicas o de existencia obligatoria, conformadoras de la llamada Administración Local (art.141.4 CE), a pesar del singular “olvido” que el constituyente cometió al redactar el art.137 CE, en el que al proclamar que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”* pasó por alto la necesaria referencia a las “islas”, ciñéndose exclusivamente a la “españa peninsular” con preterición de la insular, lo que el legislador ordinario corrigió en el art.3.1.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que, en concordancia con la realidad insular y conforme a lo dispuesto en el art.141.4 CE, se proclama que “Son entidades locales territoriales: las islas en los archipiélagos balear y canario”.

Pero la isla, y obligado es advertirlo, no solo es un ente local territorial conformado por la agrupación de una serie de municipios al modo de la Provincia, sino también y sobre todo, una entidad natural singular, preexistente y permanente (tenga esta los municipios que se quiera en cada momento) que por su propia realidad física resulta más incontestable, incluso, que los Municipios (cuyos territorios exigen un mayor esfuerzo en orden a su identificación concreta) y cuya realidad geográfica, histórica, social y económica, demanda una organización administrativa del mismo ámbito territorial en garantía de los intereses que le son propios, cuya existencia garantiza la Constitución en su art.141.

Como acertadamente ha puesto de manifiesto la doctrina administrativa, los Cabildos Insulares son “la expresión jurídica del hecho natural isla”, de ahí, probablemente, el acierto y el arraigo histórico de estas corporaciones en Canarias (como ya señalamos, la

remota organización local instaurada en el archipiélago tras la conquista también optó por una administración insular, sobre la base de entender la isla en su conjunto como un único municipio administrado por un Cabildo), y de ahí también el gran protagonismo que han adquirido las Islas en nuestra Comunidad en paralelo detrimento de las Provincias, hasta el punto de que estas últimas ni siquiera se mencionan en el Estatuto de Autonomía de Canarias, que configura la organización territorial de la Comunidad sobre las islas con total olvido de las Provincias (art.8.2), las cuales han quedado reducidas en nuestro archipiélago al simple y estricto papel de mera división territorial para el cumplimiento de determinadas actividades del Estado (circunscripción electoral, cómputos estadísticos, etc).

Pues bien, desde esta primera consideración de la isla como entidad local territorial (una de las tres que integran la administración local en el esquema constitucional) deriva la atribución a las mismas de una serie de potestades, privilegios y competencias “propias”, también llamadas básicas, que el legislador estatal, de conformidad con la distribución de competencias establecida en el art.149.1.18 de la CE, ha concretado en la Ley de Bases de Régimen Local, mediante las que se pretende dotar de efectividad material el principio de autonomía que también garantiza la Constitución a las entidades locales (art.137 CE y 1.2 LBRL) del que nace la obligación de asegurar a las mismas *“su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate ...”* (art.2.1 y 23.2 LBRL).

Como recuerda el legislador canario en el artículo 3.3 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (modificada por Ley 4/1996, de 5 de noviembre, y por Ley 8/2001, de 3 de diciembre) *“La posición jurídica de los Cabildos, en cuanto órganos de Gobierno de la entidad local isla, queda determinada por la legislación básica del Estado, por la que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de aquélla y por la*

*presente Ley*". Y la norma, la *Ley Marco* que establece las bases del régimen local español (Ley 7/1985, de 2 de abril) comienza reconociendo a las Islas, para el cumplimiento de sus fines, las potestades reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, las de programación o planificación, expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, las de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, reconociendo a los actos de las entidades locales presunción de legitimidad y la ejecutividad de los mismos, estableciendo la inembargabilidad de sus bienes y derechos y la prelación y preferencias de sus créditos (art.4 LBRL); tras lo cual, se atribuyen a los Cabildos Insular idénticas competencias que las asignadas a las Diputaciones provinciales, y que constituyen el mínimo común denominador de la autonomía local de dichas entidades, "*sin perjuicio de las que les corresponden –a aquellos- por su legislación específica*" (art. 41.1 LBRL).

Esas concretas competencias básicas, mínimas, de que el Cabildo Insular es titular con el carácter de "propias" (en la terminología utilizada por el legislador estatal -art.7.1 LBRL-) en su condición de corporación local, se detallan, por remisión del art.41.1, en el art.36 LBRL, de donde resulta que a los Cabildos corresponde como mínimo:

- La coordinación de los servicios municipales de la Isla para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio insular, supliendo a los ayuntamientos cuando estos no dispongan de recursos suficientes para la prestación de servicios obligatorios.

- La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

- La prestación de servicios públicos supramunicipales.

- El fomento y la administración de los intereses peculiares de la Isla.

- La aprobación, con la colaboración de los ayuntamientos, de los Planes anuales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

Competencias éstas, referidas a una serie de materias tradicionalmente vinculadas al ámbito supramunicipal –insular en el caso- que constituyen un núcleo competencial mínimo a las que son de añadir las que con igual carácter –de propias- atribuyan a los Cabildos “*las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública*” (art.36.1 LBRL), sin perjuicio de las que corresponden a aquellos por su *legislación específica* (art. 41.1 LBRL), legislación específica ésta que se ha materializado en la vigente Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, conocida impropiamente como “*Ley de Cabildos*”, que vino a sustituir la anterior norma legal del mismo carácter (de 18 de noviembre de 1.986) y que ha sido objeto de diversas modificaciones operadas mediante Ley 4/1996, de 5 de noviembre, y por Ley 8/2001, de 3 de diciembre.

Pero lo ciertos es que, en lo que ahora interesa, la legislación específica de los Cabildos Insulares poco más añade al catálogo de competencias “propias” básicas que se establecen en la LBRL (que el legislador canario reproduce literalmente), limitándose a adicionarle las reconocidas en el artículo 5 de la antigua Ley de 11 de julio de 1912 (esencialmente referidas a servicios de interés insular, fomento, establecimientos de beneficencia, caminos vecinales, canales de riego, obras públicas de interés insular, etc) así como las competencias, y estas si que resultan del máximo interés al limitado objeto de este trabajo, que les sean “transferidas” como “propias” por las Leyes del Parlamento de Canarias (art.42 LC), asignación competencial esta última con la que el legislador canario equipara –reiterándolo a lo largo del texto de la Ley- la “atribución de competencias propias” a

los Cabildos (que es de lo que trata el precepto) con “la transferencia de competencias externas o impropias” a los mismos, a cuyo fin se insiste en la meritada Ley canaria en que “*las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos Insulares*” (art.12.1), dotándolas así de las garantías, incluso de reacción jurisdiccional (art.75 Bis LOTC), establecidos para la defensa de dicha autonomía.

Las señaladas son, pues, las competencias “propias” que con carácter mínimo ostentan los Cabildos en su condición de administración local (similares a las de las Diputaciones peninsulares), junto a las que con el meritado carácter de propias les vengan atribuidas en la legislación sectorial (estatal y autonómica) a las que luego nos referiremos, adelantando ya, no obstante, la absoluta preponderancia de la legislación sectorial autonómica en general y, en particular, por lo que al objeto del presente estudio se refiere.

### **B.- Los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma. Competencias derivadas de dicha condición.**

Como se indicó en los precedentes apartados de este informe, los Cabildos, en su condición de Instituciones de la Comunidad Autónoma, tienen atribuidas otra serie de competencias propias que les asigna el Estatuto de Autonomía y que son objeto de desarrollo en el Título IV de la precitada Ley 14/1990 (arts.36 a 39). Son las siguientes:

-La Iniciativa legislativa en el Parlamento canario (art.12.5 EAC).

-La Participan en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos (art.12.3 EAC).

-La representación ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla (art.23.5 EAC).

-La colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias (art.23.4 EAC).

-La Audiencia en el procedimiento de reforma del EAC cuando suponga alteración de la organización de los poderes de Canarias que afecte directamente a las islas (art.65 EAC).

-La ejecución en nombre de la administración autonómica de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus órganos administrativos propios (art.23.5 EAC)

-La definición de una política económica insular, bajo la coordinación del Gobierno de Canarias (art.15.3 EAC).

Competencias éstas, derivadas de la paralela consideración de los Cabildos Insulares como *Instituciones de la Comunidad Autónoma* (que les vienen directamente reconocidas en el EAC) a las que la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, añade las que se les transfieren en esa misma norma así como las que también puedan ser traspasadas a los Cabildos en cualquier otra ley del Parlamento de Canarias (art.36.2.e LC); competencias todas ellas a las que, una vez transferidas, se les confiere –ya lo hemos señalado– el carácter de “propias de los Cabildos” (arts.42 y 46 LC), en lo que constituye otra de las importantes singularidades del régimen administrativo canario, derivada de la consideración de los cabildos como instituciones autonómicas y de la consecuente voluntad del legislador canario de efectuar una profunda descentralización administrativa hacia los Cabildos en coherencia con la organización administrativa diseñada estatutariamente, con la que, por lo demás, se atienden de forma realista y adecuada las singularidades administrativas derivadas del hecho insular y se materializan los principios constitucionales de eficacia, descentralización y máxima proximidad de la gestión

administrativa a los ciudadanos en el archipiélago (art.103.1 CE y 6.1 LBRL).

De esta forma, en el preámbulo de la llamada *Ley de Cabildos*, el legislador canario bien claramente explicita el sentido de la regulación que acomete y de las directrices que la presiden, señalando, en definitiva, que *“Cuando el interés a cuya satisfacción tienda una competencia administrativa estatutaria, responda a un interés preponderantemente insular, la Ley la atribuye a los Cabildos, de forma que la función transferida se integra en el núcleo de competencias propias de los mismos, como entidades locales. De este modo se da contenido propio a la técnica de la transferencia, contrapuesta por el Estatuto de Autonomía a la mera delegación y, no mencionada, empero, por la Ley Básica de Régimen Local entre los instrumentos de gestión de competencias regionales por las entidades locales”*.

Por esta razón, el artículo 12.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, no solo positiva aquella voluntad legislativa estableciendo el mandato general de que *“la Comunidad Autónoma, al regular los diversos sectores de la acción pública que sean de su competencia legislativa, transferirá a los Cabildos Insulares la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular”*, sino que expresamente reitera y refuerza el carácter de competencias “propias” de los Cabildos de las que les sean transferidas, añadiendo que aquellas, una vez transferidas, *“se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos Insulares”* (art.12.1 in fine), pasando, por tanto, a formar parte de lo que se ha dado en denominar el «núcleo duro» de la «autonomía cabildicia».

Sobre las antedichas bases, la Disposición Adicional Primera de la repetida Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, transfiere a las islas competencias administrativas sobre un amplio conjunto de materias,

a las que nos referiremos como “bloque de competencias generales” (tanto por su traslación en “bloque” a las Islas en una única norma específica como por contraposición con las competencias que también vienen atribuidas a los Cabildos en la legislación sectorial –a las que denominaremos “competencias sectoriales”-), que tras la modificación operada en la citada Disposición Adicional por la reciente Ley 8/2001, de 3 de diciembre, se enumeran como sigue:

1. Demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios.
2. Las funciones propias de las Agencias de Extensión Agraria.
3. Granjas experimentales.
4. Servicios forestales, vías pecuarias y pastos.
5. Acuicultura y cultivos marinos.
6. Protección del medio ambiente.
7. Gestión y conservación de espacios naturales protegidos.
8. Caza.
9. Infraestructura rural de carácter insular.
10. Subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico.
11. Carreteras, salvo las que se declaren de interés regional, y respecto a estas la explotación, uso y defensa y régimen sancionador.
12. Gestión de los puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren por el Gobierno de Canarias de interés regional.
13. Obras hidráulicas que no sean de interés regional o general, conservación y policía de obras hidráulicas y administración insular de aguas terrestres en los términos que establezca la legislación sectorial autonómica.
14. Transportes por carretera o por cable.
15. Ferias y mercados insulares.
16. Policía de espectáculos.
17. Promoción y policía del turismo insular.
18. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
19. Policía de vivienda.
20. Conservación y administración del parque público de viviendas.



21. Administración de las residencias de estudiantes establecidos en la isla.

22. Fomento de la cultura, deportes, ocupación, ocio y esparcimiento en el ámbito insular.

23. Conservación y administración del patrimonio histórico-artístico insular.

24. Museos, bibliotecas y archivos que no se reserve para sí Comunidad Autónoma.

25. Fomento de la artesanía.

26. Asistencia social y servicios sociales.

27. Defensa del consumidor.

28. Campañas de saneamiento zoonosanitario.

Lógicamente, la efectiva asunción por los Cabildos Insulares del conjunto de competencias cuya titularidad se les transfiere “genéricamente” en la meritada D.A. Primera de la Ley 14/1990, requiere detallar previamente las concretas funciones que comporte la competencia transferida, las que sigan correspondiendo a la Administración Pública de la Comunidad, aquéllas que deban compartir esta Administración y los Cabildos Insulares y el método para el cálculo y determinación de los servicios, medios personales y materiales y recursos que deban ser traspasados a los Cabildos Insulares para el ejercicio de esas funciones transferidas.

A tal fin se establece en la Disposición Transitoria Tercera de la repetida Ley el correspondiente procedimiento que consta de tres fases y que principia con la formación de una Comisión paritaria (Comisión de Transferencias) formada por los siete Presidentes de los Cabildos Insulares y siete representantes del Gobierno de Canarias (cuya creación tuvo lugar por Decreto 189/1990, de 19 de septiembre, regulándose su funcionamiento en el Decreto 263/1997, de 30 de septiembre) a la que corresponde adoptar los acuerdos al respecto por mayoría absoluta, los cuales son posteriormente remitidos al Gobierno de Canarias para que este apruebe “el Decreto de Transferencias en el que se describan las funciones transferidas, compartidas y reservadas, y la metodología precisa para llevar a cabo

los traspasos de servicios, medios y recursos” (metodología cuya regulación se contiene en el Decreto 194/1994, de 21 de julio); y una vez dictado el indicado decreto de transferencias, se procede a aprobar, previa audiencia de los Cabildos, “los anexos de traspasos en que, para cada Corporación, se precisen los servicios, medios personales y materiales y los recursos traspasados”, a los que, una vez publicados, sigue, por último, la suscripción de las correspondientes “Actas de recepción y entrega de servicios, expedientes, bienes, personal y recursos traspasados”, siendo a partir de la fecha de suscripción de las actas de recepción cuando los cabildos efectivamente ejercitan las competencias transferidas.

El proceso de efectiva asunción de las competencias transferidas a los Cabildos Insulares por la Comunidad Autónoma se inició en el año 1.988, poco después de la aprobación de la extinta Ley 8/1986, de 18 de noviembre (antecesora de la vigente Ley 14/1990), que contenía una lista de competencias transferidas a los cabildos similar a la vigente en cuya ejecución el Gobierno dictó los Decretos números 55 a 65, todos de 12 de abril de 1.988, sobre traspaso de funciones y servicios de la administración autonómica a los cabildos insulares, relativos a una parte de las materias transferidas (policía de espectáculos, ferias y mercados, artesanía, vivienda, carreteras, transportes terrestres, política territorial, cultura, deportes, turismo y régimen local), las cuales se materializaron con la suscripción de las correspondientes actas de recepción que se firmaron entre los meses de diciembre de 1.989 y enero de 1.990 (en el régimen anterior a la Ley 14/1990, la efectividad de las competencias no tenía lugar hasta el 1 de enero del ejercicio siguiente a aquel en que se había suscrito el acto de recepción –D.T. Tercera de la Ley 8/1986–), por lo que el inicio del efectivo proceso de transferencias (al amparo de la previgente ley de régimen jurídico de las administraciones públicas de canarias) se vio afectado por la llegada de la nueva Ley 14/1990, bajo cuya vigencia se ha llevado a cabo (hasta haberse materializado hoy en su práctica totalidad) el mayor proceso de descentralización hacia las Islas que se haya realizado nunca en la historia de Canarias.

De esta forma, en el año 1.994 se dictaron los Decretos, números 150 a 159, todos de 21 de julio, mediante los que se traspasaron a los Cabildos Insulares las funciones y servicios correspondientes a la práctica totalidad de las materias enumeradas en la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1990, suscribiéndose las actas de recepción y entrega relativas a agricultura, aguas terrestres y obras hidráulicas al año siguiente (1.995) y las correspondientes al resto de materias a lo largo de 1.997, año este en el que además de otras transferencias previstas en la legislación sectorial, también se llevó a cabo la delegación en los Cabildos del ejercicio de competencias autonómicas sobre otro bloque de materias susceptibles de tal delegación (servicios forestales, protección del medio ambiente, asistencia social y servicios sociales, carreteras de interés regional) mediante decretos, números 160 a 162, de 11 de julio, que finalmente han sido transferidas a los Cabildos a través de la reforma operada a tal fin en la Ley 14/1990 por la Ley 8/2001, de 13 de diciembre, cuya finalidad –en palabras del legislador- era, precisamente, *“atribuir a las islas la titularidad de las competencias respecto a la cual la legislación autonómica vigente habilita su delegación a los cabildos insulares”*, o lo que es igual, la definitiva conversión en “transferidas” del conjunto de competencias “delegables” en aquellas, en lo que constituye, al menos hasta el momento, la cláusula de cierre del proceso de descentralización hacia las Islas.

Lo cierto es que al día de la fecha se han materializado las transferencias de la casi totalidad de competencias previstas en la vigente D.A. Primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio (en su redacción dada por Ley 8/2001, de 13 de diciembre), salvo las relativas a “gestión de puertos de refugio y deportivos”, “policía de vivienda” y “conservación y administración del parque público de viviendas”, habiéndose culminado el proceso –hasta el momento- con el dictado de los recientes Decretos, números 177 a 191, todos de 20 de diciembre de 2.002, sobre traspaso de servicios, medios personales y recursos a los Cabildos Insulares para el ejercicio de las

competencias que la Ley 8/2001, de 13 de diciembre, transfirió a los cabildos (hasta entonces únicamente susceptibles de delegación) en materia de “servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos, explotación, uso, defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional, servicios sociales especializados a personas mayores y minusválidos” (esta última aún pendiente del traspaso de los correspondientes servicios y medios a diversos cabildos).

Como anexos I y II se acompañan a este trabajo, respectivamente, relación cronológica de los Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares dictados desde la entrada en vigor de la Ley 8/1986, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, hasta el día de la fecha, en tanto que en el Anexo II se referencia la cronología de los Decretos de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas (se ha prescindido de las referencias a las delegaciones, por lo demás globalmente señaladas anteriormente, al haberse producido la total “conversión” de las mismas en materias transferidas por mor de la modificación operada mediante la repetida Ley 8/2001).

### **C.- Competencias atribuidas a los Cabildos Insulares en la legislación sectorial.**

Como ya se ha indicado, las competencias que ostentan los Cabildos Insulares no se agotan en el “bloque de competencias generales” que les reconoce y transfiere su propia ley específica (a las que nos hemos referido en el precedente apartado de este informe), pues a aquellos títulos atributivos son de adicionar las competencias que el Estado y la Comunidad Autónoma también les atribuyen en los muy diversos ámbitos de la legislación sectorial (fundamentalmente autonómica, habida cuenta las escasas competencias que el legislador sectorial estatal asigna a las

Provincias y, en consecuencia, a las Islas, por la asimilación establecida en el art.41 LBRL); “competencias sectoriales” éstas últimas que conforme a lo dispuesto en el artículo 36.1 LBRL y 12.1 L.C. tienen, asimismo, carácter de propias de los Cabildos y, consecuentemente, son ejercidas por estos en régimen de autonomía y de plena responsabilidad (art.7.2 LBRL).

El repaso de la meritada legislación nos muestra como el legislador sectorial ha venido atribuyendo competencias a los Cabildos Insulares, con mayor o menor amplitud, en los más variados ámbitos materiales, cumpliendo, por otra parte, el explícito mandato contenido en el art.12.1 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, del que resulta la obligación de transferir a los Cabildos la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular.

Así, a los efectos introductorios que ahora interesan, bastará con señalar las principales normas sectoriales en las que se atribuyen competencias a los Cabildos Insulares en los respectivos ámbitos que en aquellas se regulan, y que, entre otras, son las siguientes:

- Ley 2/1985, de 21 enero, de Protección Civil
- Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales
- Ley 3/1990, de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias
- Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias
- Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales
- Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias
- Ley 11/1994, de Ordenación Sanitaria de Canarias
- Ley 7/1995, de 6 de abril, Ordenación del Turismo Canarias
- Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral de Menores
- Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte
- Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas

- Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias
- Ley 9/1998, de 22 de julio, sobre Prevención, Asistencia y Reinserción Social en materia de drogodependencia
- Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias.
- Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias
- Ley 6/1999, de 26 de marzo, de los Juegos y Apuestas.
- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias
- Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias

De lo hasta aquí expuesto resulta, y esta es la finalidad que se persigue en este apartado introductorio, una idea suficientemente aproximada de la posición y de la carga competencial que tienen los Cabildos Insulares en nuestra comunidad, lo que nos permite descender al examen de aquéllas competencias con mayor incidencia en la materia objeto de este trabajo, cual es el control del ejercicio de la actividad alojativa turística en la isla, en cuyo análisis nos adentramos a continuación.

### **III.- COMPETENCIAS CABILDICIAS CON MAYOR INCIDENCIA EN EL CONTROL DE LA OFERTA ALOJATIVA TURÍSTICA.**

Una vez que hemos visto la posición y atribuciones de los Cabildos Insulares en nuestra Comunidad Autónoma, corresponde indagar ahora en los múltiples títulos competenciales que ostenta el Cabildo de Lanzarote a fin de determinar, en primer lugar, cuáles guardan mayor relación con el fin aquí perseguido (las posibilidades de intervención de la administración insular en el control de la oferta alojativa turística) para, a continuación, entrar en el detalle de las facultades y funciones que de cada uno de ellos se derivan, prescindiendo, como se ha advertido desde un principio, de las potestades de ordenación y planificación (cuya amplitud, por otra parte, merecería estudio propio), pues de lo que aquí se trata es precisamente de analizar las potestades que tiene el Cabildo para hacer cumplir la ordenación insular como, en definitiva, para velar por la debida observancia del bloque de legalidad aplicable al ejercicio de aquella actividad.

Y siendo evidente que la actividad alojativa turística es una actividad económica (la más importante de la Isla como del conjunto de la región y del Estado) cuyo ejercicio, como los establecimientos en que aquella se desarrolla, se hallan sometidos a la correspondiente ordenación sectorial turística, e igualmente evidente que aquella actividad alojativa se asienta e incide sobre un concreto espacio “físico” que le sirve de soporte y que la misma precisa la previa construcción, en su caso, y utilización de edificaciones destinadas a tal fin, es claro que los títulos competenciales relacionados con la intervención administrativa en el turismo y en la edificación y el uso del suelo (la protección de la ordenación y de la legalidad urbanística y territorial y policía turística) están llamados a desempeñar un papel fundamental en el control que se pretende, lo que nos obliga a

indagar en las posibilidades que las competencias que ostentan los Cabildos brindan al efecto, de las cuales guardan relación más o menos directa con la materia que nos interesa las señaladas en los puntos 6 (protección del medio ambiente), 10 (urbanismo), 17 (policía del turismo insular), 18 (actividades clasificadas) y 23 (patrimonio histórico-artístico insular) de la relación de competencias transferidas a los cabildos en la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, todas las cuales, por tanto, habrán de analizarse seguidamente junto a las normas sectoriales reguladoras de los señalados ámbitos, en las que también se atribuyen funciones de intervención administrativa a los Cabildos Insulares (ya sea ampliando o complementando las generales que en cada caso tienen atribuidas), como son la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo Canarias, la Ley 1/1998, de Régimen Jurídico de las Actividades Clasificadas, la Ley 4/1999, de Patrimonio Histórico de Canarias y el Decreto Legislativo 1/2000, del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, todo ello sin perder de vista que a los Cabildos también corresponde, por disposición directa del Estatuto de Autonomía, la ejecución en nombre de la administración autonómica de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus órganos propios (art.23.5 EAC).

Delimitados, pues, los ámbitos materiales en que, con carácter general, el Cabildo ostenta competencias con posibilidades de efectiva intervención administrativa sobre el control de la oferta turística alojativa, procede examinar seguidamente las concretas funciones, facultades y potestades que el indicado marco legal ofrece a los Cabildos, a cuya detallada exposición se dedican los restantes apartados de este epígrafe.



**a) Competencias en materia de Turismo.**  
**“Policía del Turismo Insular”.**

Como ya hemos visto, dentro del “bloque de competencias generales” de titularidad cabildicia, o lo que es igual, del conjunto de materias que en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (a la que nos referiremos como “LC”) se transfieren a los Cabildos Insulares, se encuentra la competencia sobre “*Promoción y Policía del Turismo Insular*” (apartado 17 de la citada D.A. 1ª, en su vigente redacción dada por Ley 8/2001, de 3 de diciembre), de la que, sin embargo, el legislador autonómico ha excluido siempre “*las potestades de inspección y sanción*”, tal y como así lo hizo, primero, en el apartado “n” del artículo 47 de la extinta Ley 8/1986 –en adelante “LC86”- y, después, en el apartado “m” de la D.A. Primera de la Ley 14/1990 –en adelante “LC90”- manteniendo dicha salvedad en el actual apartado 17 de la precitada D.A. Primera, tras su reciente reforma por la Ley 8/2001.

Lógicamente, la falta de atribución a los cabildos de la potestad sancionadora resta, en principio, efectividad, o mejor, plenitud, a la capacidad de intervención “ejecutiva” en el control de la actividad alojativa turística que se pretende realizar por el Cabildo de Lanzarote, pero, como veremos, no impide que este actúe en otros aspectos esenciales del control de aquellas actividades, pues siendo el cabildo titular de la competencia sobre “Policía del Turismo Insular”, de tal atribución también derivan importantísimas funciones de “control previo” al ejercicio de dichas actividades que los cabildos están llamados a realizar, amén de que la exclusión de las potestades de inspección y sancionadora tampoco impide al Cabildo, como también veremos, ejercitar determinadas facultades al respecto.

Pero antes de entrar en el desarrollo de las cuestiones planteadas, deviene necesario precisar con detalle las concretas facultades y funciones administrativas que engloba la competencia en

materia de “Promoción y Policía del Turismo Insular” atribuida a los Cabildos en la LC, a cuyo fin, previo acuerdo de la Comisión de Transferencias, el ejecutivo autonómico ha dictado los correspondientes decretos de descripción de las funciones y servicios que la materia transferida comporta.

De esta forma, ya bajo la vigencia de la precedente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LC86), se dictó el Decreto 62/1988, de 12 de abril, que posteriormente, tras la entrada en vigor de la LC90, fue sustituido por el Decreto 156/1994, de 21 de julio, en cuyo artículo 2 se describen las competencias y funciones asignadas a los Cabildos del modo siguiente:

1. *La tramitación y resolución de los expedientes de apertura y funcionamiento y cese de la actividad de los establecimientos turísticos, excepto los referidos a las agencias de viajes, dando cuenta inmediata de sus resoluciones a la Comunidad Autónoma a los efectos de su inscripción en el Registro Regional de Empresas Turísticas.*
2. *La clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos.*
3. *La tramitación y resolución de los expedientes relativos al cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura de los establecimientos turísticos.*
4. *La recepción y sellado de las relaciones y listas de precios de las empresas turísticas.*
5. *La tramitación y resolución de los expedientes de cambio de titularidad de las empresas turísticas transferidas dando cuenta inmediata a la Comunidad Autónoma de Canarias, a efectos registrales.*

6. La evacuación de informes previos al definitivo a elaborar por la Comunidad Autónoma en los expedientes de subvenciones que la Administración Central del Estado pueda conceder a instituciones y entidades de ámbito territorial insular, vinculante en caso de ser negativo, así como a empresas radicadas en cada isla, que serán remitidos a la Comunidad Autónoma.

7. La evacuación de informes previos al definitivo a elaborar por la Comunidad Autónoma en los expedientes de solicitudes de los créditos, convocados por el Estado, que serán remitidos a la Comunidad Autónoma.

8. La audiencia previa a la elaboración del calendario de actividades anuales de promoción del turismo de Canarias en el extranjero que haga la Comunidad Autónoma.

9. La audiencia previa en la planificación y programación de las actividades del sector turismo, de la infraestructura y de la oferta turística.

10. La promoción singular del turismo insular en los términos que establezca la normativa de la Comunidad Autónoma.

11. La autorización, control, tutela y coordinación de las entidades locales o zonales de fomento del turismo.

De la precedente descripción de las funciones y competencias que corresponde ejercer a los cabildos (especialmente las señaladas en los apartados 1, 2, 3 y 5, relativas a la tramitación y resolución de expedientes de apertura y cese de actividad, entre otros) resultan importantes atribuciones de control de la actividad alojativa turística (policía turística, en la terminología de la Ley) para los Cabildos, amén de cualificadas funciones que, aún de forma indirecta, inciden en la capacidad de intervención cabildicia en el sector (sirva de ejemplo el informe preceptivo y vinculante –si fuere negativo- que corresponde emitir al Cabildo con carácter previo al definitivo a

elaborar por la Comunidad Autónoma en los expedientes de subvenciones que el Estado pueda conceder a instituciones, entidades y empresas radicadas en la isla).

Y a estas concretar competencias “generales” de los Cabildos en materia de turismo, derivadas de su ley específica (la LC), son de añadir las que finalmente se les reconocen en la legislación sectorial turística, cuya norma básica en nuestra Comunidad es la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), en la que el legislador territorial, tras insistir en la reserva a la Comunidad Autónoma de la “potestad reglamentaria externa, así como las potestades de inspección y sanción en materia turística” (art.5), atribuye a los Cabildos Insulares competencia en materia de promoción e infraestructuras turísticas insulares así como, y esto es lo más relevante al caso, para la concesión de la autorización sectorial previa al ejercicio de la actividad que exige el art.24 de la misma norma. Literalmente dispone el artículo 6 de la LOTC que a los cabildos les corresponde:

- 1. La promoción turística de su isla en coordinación con los municipios turísticos, conforme al principio de unidad de destino reconocido en esta Ley.*
- 2. La coordinación de los servicios de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios de la isla respectiva.*
- 3. El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su isla, especialmente dentro de los Planes Insulares de Ordenación.*
- 4. La coordinación de las actuaciones que, en materia de infraestructuras turísticas, verifiquen los municipios de la isla respectiva.*
- 5. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su isla, en materia turística.*

*6. La concesión de las autorizaciones previas reguladas en el artículo 24 de esta ley deberán condicionarse a su adecuación a las directrices de ordenación que al respecto apruebe el Gobierno, de conformidad a las previsiones del artículo 15.2.c) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. De todas estas autorizaciones deberá remitirse, en el plazo de quince días y a efectos de conocimiento, copia a la consejería del Gobierno competente en temas de turismo. Cualquier autorización que se concediera en contra de lo establecido en las directrices del Gobierno será nula de pleno derecho.*

Importa advertir la trascendencia que el último apartado (6) del artículo 6 LOTC tiene para el objeto de este informe, cuya introducción en el texto de la Ley es bien reciente y deriva de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, que modificó este y otros preceptos de la señalada norma legal, añadiendo, en lo que ahora interesa, el actual apartado 6 al art.6 de la LOTC.

Y la importancia de esta última atribución a los Cabildos (que los hace competentes para el otorgamiento de las autorizaciones previas al ejercicio de actividades turísticas) resulta del destacado papel que en el sistema de “policía turística” diseñado por el legislador canario ocupan dichas autorizaciones “previas”, a las que se refiere el artículo 24 LOTC estableciendo que “*El ejercicio de cualquier actividad turística reglamentada requerirá, independientemente de la inscripción en el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos, y previa clasificación del establecimiento, en su caso, la correspondiente autorización, cualquiera que sea su denominación, expedida por la administración turística competente, conforme a la normativa de*

*aplicación”, añadiendo en su apartado 2 que dicha autorización sectorial “será previa a la concesión de la licencia de edificación, cuando ésta proceda e independiente de la licencia de apertura de establecimientos y de cualesquiera otras autorizaciones que fueran preceptivas”.*

Coherentemente con el carácter “previo” de la autorización sectorial que nos ocupa, la Ley de Ordenación del Territorio sanciona con su “nulidad de pleno derecho” a todas las licencias municipales que hayan sido otorgadas *“sin la obtención de las autorizaciones previas exigidas por la legislación sectorial aplicable”* (art.170.5 DL 1/2000, de 8 de mayo), todas las cuales, por tanto, carecen de validez –y no solo de eficacia, que también- si antes no se ha acreditado ante el Ayuntamiento la obtención de la autorización previa del art.24 LOT.

Tan fundamental es el papel que juega esta autorización previa en nuestro ordenamiento turístico que su obtención, amén de ser uno de los deberes fundamentales que se impone a los empresarios turísticos para el ejercicio de sus actividades (artículos 13.2.b y 21 de la LOTC) opera como auténtico requisito de validez, y no sólo de eficacia, de las licencias de cualquier tipo (de obras, de apertura, etc) que hayan de concederse en suelo calificado como de uso turístico (sea quien fuere la administración que deba otorgarlas), sancionándose con la nulidad de pleno derecho todas las licencias que fueren concedidas sin disponer previamente de aquella autorización turística “previa” (art.61 LOTC), al tiempo que también se tipifica y sanciona como infracción muy grave a la disciplina turística (con las drásticas consecuencias que de ello se derivan) la entrada en servicio de actividades o establecimientos turísticos *“sin la preceptiva inscripción en el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos o sin cualesquiera de las autorizaciones preceptivas para la entrada en servicio de establecimientos y el desempeño de actividades turísticas reglamentadas”* (art.75.1 LOTC), lo que lleva aparejado multas de hasta 50 millones de pesetas y la suspensión de la actividad (art.79 LOTC).

Dichas autorizaciones previas, cuya concesión es competencia del Cabildo, habrán de adecuarse a los estándares mínimos de “calidad turística” (atinentes a la densidad alojativa, tipología, dotaciones, urbanización, aptitud del suelo, etc) establecidos, no sólo en la LOTC y en su reglamento de desarrollo (recientemente aprobado por DECRETO 10/2001, de 22 de enero, regulador de los estándares turísticos), sino también, y esto resulta del máximo interés para nuestro trabajo, a los estándares mínimos previstos en los Planes Insulares de Ordenación (art.33.2 LOTC), planeamiento este que han promovido los propios Cabildos llamados a otorgar la autorización previa, lo que, por de pronto, constituye una importante vía de intervención cabildicia que les permite controlar por si mismos el cumplimiento de las determinaciones establecidas en el Plan Insular de Ordenación respectivo por las actividades alojativas que pretendan desarrollarse en la isla.

No estará de más recordar aquí el carácter que el legislador sectorial canario atribuye expresamente a los Planes Insulares, a los que en el preámbulo de la propia Ley de Ordenación del Turismo califica como *“instrumento de ordenación urbanístico-turística” de la Isla*, a través de los cuales –añade– *“se pretende obtener una rigurosa ordenación del sector, de tal manera que, los Planes Insulares de Ordenación (P.I.O.) con las previsiones turísticas que la Ley obliga a incorporar a ellos, se posicionan jerárquicamente sobre cualquier otra figura del planeamiento municipal”*, de ahí la evidente necesidad de que las actividades alojativas que pretendan realizarse en la Isla cumplan también con los estándares previstos en los Planes Insulares de Ordenación (art.33.2 LOTC), de donde nace la paralela obligación para el Cabildo, y no sólo la posibilidad, de denegar las autorizaciones previas que no cumplan con aquellas determinaciones establecidas en el PIOT y, asimismo, la obligación de que las licencias de cualquier tipo que hayan de concederse en suelos calificados como de uso turístico lo sean de conformidad con sus determinaciones, entre otras, *“sin lo cual serán nulas”* (art.61 LOTC).

Y a propósito de las autorizaciones previas que concedan los Cabildos, la Disposición Adicional Tercera, apartado 2, de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo, obliga a las administraciones insulares a remitir a la consejería competente de la Comunidad Autónoma “certificación literal de las resoluciones de los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones previas previstas en el artículo 24 de dicha norma legal”, en las que inicialmente se establecen la clasificación, modalidad y categoría del establecimiento.

Pero al Cabildo, ya lo hemos visto, no sólo corresponde la tramitación y resolución de los expedientes sobre concesión de las autorizaciones previas del art.24 LOTC, sino también la posterior tramitación y resolución de los expedientes de “apertura y clasificación” de los establecimientos turísticos alojativos de la Isla (Decreto 156/1994); autorización de apertura sectorial esta última que, como hemos dicho, es posterior y distinta, tanto de la previa del art.24 antes referida como de la licencia de apertura municipal.

De esta forma, en nuestro sistema de policía turística para ejercer cualquier clase de actividad reglamentada (art.24.1 LOTC), además de la previa inscripción en el registro *ad hoc* (art.13.2.a LOTC), resulta necesario obtener del Cabildo Insular, en primer lugar, la autorización sectorial del art.24 LOTC, que, por imperativo legal “será previa a la concesión de la licencia de edificación”, de ahí que no pueda concederse ésta sin haberse obtenido aquella, o, lo que es igual, que se prohíbe la construcción de establecimientos turísticos sin antes disponer de la meritada autorización sectorial, a cuyo fin se presenta ante el Cabildo un proyecto básico de la actividad acomodado a los estándares y requisitos establecidos (entre ellos a las determinaciones del PIOT) al que necesariamente habrá de acompañarse, de conformidad con lo previsto en los artículos 18.1 y 27 de la Ley 7/1995, un proyecto de las instalaciones de seguridad y protección contra incendios del establecimiento (regulado en el Decreto 305/1996, de 23 de noviembre) que el Cabildo remitirá al



Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo del Gobierno de Canarias para que por éste se informe sobre la adecuación del mismo a la normativa en materia de seguridad (sin cuya emisión “no se podrán proseguir las actuaciones ni procederse a la concesión de la autorización previa al ejercicio de la correspondiente actividad”, como así se advierte en el art.6.5 Decreto 305/1996); y asimismo, cuando la realización de actividades turísticas y la instalación de establecimientos para su desarrollo *tenga lugar en espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica catalogadas o en sus zonas periféricas, así como cuando puedan resultar afectadas especies animales o vegetales declaradas protegidas*, también se deberá acompañar a la solicitud de autorización previa un Estudio Básico de Impacto Ecológico que deberá ser informado, con carácter vinculante, por la administración competente en materia de conservación de la naturaleza, que es, precisamente, el propio Cabildo, al haberle sido transferidas las competencias tanto para la “*declaración básica de impacto ecológico*” como para “*la emisión del informe preceptivo previo a las autorizaciones, licencias o concesiones administrativas u otros títulos habilitantes que se otorguen en el suelo rústico incluido en Espacios Naturales Protegidos o en sus zonas periféricas de protección*” (artículos 3.7 y 4.1.d del Decreto 111/2002, de 9 de agosto).

Una vez informado favorablemente el proyecto de actividad, esto es, obtenida la autorización previa del art.24 LOTC, se pueden solicitar las licencias municipales correspondientes (de apertura y, en su caso, de obras) si bien antes del inicio de la explotación del establecimiento también deberá obtenerse del Cabildo Insular la “autorización de apertura turística” (distinta de la apertura municipal y de la autorización previa sectorial) a que se refiere el art.2 del Decreto 156/1994, en la que finalmente se verifica la correspondencia del “proyecto definitivo” con el –normalmente básico– presentado para la concesión de la “autorización previa” y se examina la adecuación de aquel a la totalidad de la reglamentación aplicable a la modalidad de actividad turística de que se trate (Decreto 149/1986, de 9 de octubre, de Ordenación de Establecimientos

Hoteleros; Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre ordenación de apartamentos turísticos; Decreto 59/1997, de 30 de abril, por el que se regulan las actividades turístico-informativas; Decreto 272/1997, de 27 de noviembre, sobre regulación de los alojamientos en régimen de uso a tiempo compartido; Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, etc).

Llegados a este punto, hemos de advertir sobre la situación de “suspensión” temporal en que se encuentra el otorgamiento de las autorizaciones previas del art.24 LOTC (más exactamente las que se refieran a determinados tipos y modalidades de oferta alojativa) como consecuencia de lo dispuesto en la Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias (denominada “Moratoria Regional”); en cuyo artículo 2.3.b *se declara suspendida “la concesión de las autorizaciones previas establecidas en el artículo 24 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, para el ejercicio de actividades turísticas alojativas” y la concesión de licencias urbanísticas que habiliten para la construcción o ampliación de establecimientos turísticos alojativos* hasta tanto no estén en vigor las Directrices Generales de Ordenación y del Turismo (art.5) que actualmente se encuentran en avanzada fase de tramitación parlamentaria.

No obstante, conviene aclarar ya que la suspensión declarada por la Ley 6/2001 no es total, pues de la misma se excluye expresamente la concesión de autorizaciones previas cuando se refieran a un numeroso grupo de establecimientos turísticos alojativos como son los establecimientos de turismo rural, las actuaciones que tengan por objeto la rehabilitación o sustitución de establecimientos existentes (siempre que mantengan una categoría igual o superior), los establecimientos turísticos cuyo emplazamiento se proyecte en edificios histórico-artísticos, los establecimientos hoteleros en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, los establecimientos turísticos “que cualifiquen excepcionalmente la

oferta alojativa” (entiende el legislador territorial que “cualifican excepcionalmente” dicha oferta los hoteles con un mínimo de 4 estrellas que complementen campos de golf con un mínimo de 18 hoyos, puertos deportivos, parques temáticos e instalaciones deportivas o de salud) y, finalmente, los establecimientos hoteleros de cinco estrellas que reúnan las condiciones que reglamentariamente se establezcan (las cuales han sido establecidas en el Decreto 187/2001, de 3 de octubre), a todos los cuales puede concedérsele la autorización correspondiente siempre que cumplan los demás requisitos que le sean exigibles, y, en el concreto caso de Lanzarote, si las actuaciones pretendidas se ajustan a las determinaciones dimanantes de la reciente Revisión del PIOT aprobada por Decreto 95/2000, de 8 de mayo (de este modo las solicitudes de autorización para actuaciones turísticas excluidas de la suspensión legal darán lugar a la tramitación del correspondiente expediente por el Cabildo Insular pero sin que su mera “admisión a trámite” nada prejuzgue sobre su resultado, pues claro es que, en cualquier caso, la autorización previa habrá de denegarse si el establecimiento alojativo incumple las determinaciones del PIOT o las demás normas sectorial legales y reglamentarias que le sean de aplicación).

Pero no podemos concluir la referencia a la Ley 6/2001 sin llamar la atención sobre las importantes normas contenidas en sus Disposiciones Adicionales Cuarta y Quinta, en las que se introducen una serie de medidas “con vocación de permanencia” –así las llama el legislador- (que no decaerán a la entrada en vigor de las Directrices, como sucede con la suspensión anteriormente expuesta) en la línea de contención del crecimiento de la oferta alojativa que a su vez refuerzan la seguridad jurídica en la materia y evitan maniobras especulativas tan frecuentemente presentes en el sector turístico alojativo (bien conocida es la práctica de las llamadas “licencias en cartera”), estableciendo un específico régimen sobre la caducidad de las autorizaciones previas para actividades turísticas alojativas así como realizando una declaración legal de caducidad de determinadas licencias urbanísticas, normas éstas en las que es preciso reparar

habida cuenta su gran trascendencia y el relevante papel que el Cabildo está llamado a desempeñar en su aplicación.

Por una parte, ya lo hemos dicho, se introduce en la Disposición Adicional 4ª de la Ley un específico régimen de caducidad de las “autorizaciones previas para el ejercicio de actividades turísticas alojativas” estableciendo que “su eficacia se extinguirá” por el transcurso de los plazos que sucesivamente se fijan en atención a la cronología natural, esto es, a las etapas de toda actuación alojativa. Así, se dispone que las autorizaciones previas caducan: a) Por no solicitar la correspondiente licencia urbanística dentro del año siguiente a la notificación de su concesión; y, b) Por no dar comienzo o no haber concluido las obras dentro, respectivamente, del plazo de uno y dos años siguientes al otorgamiento de la licencia urbanística, o, en su caso, dentro de los plazos de prórroga que hayan podido concederse de conformidad con lo previsto en el art.169.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

No obstante, la eficacia de la autorización previa podrá ser prorrogada “por el cabildo insular correspondiente a petición de los interesados” (D.A. Cuarta, in fine, de la Ley 6/2001); posibilidad de prórroga ésta que, a nuestro juicio, tiene su verdadero sentido en relación al primero de los supuestos anteriormente señalados (a fin de ampliar el plazo para solicitar la licencia urbanística, fijado en un año), pues una vez concedida la licencia urbanística la caducidad de ésta debe producir, por obvias razones, la de la autorización turística que fue dada a una actuación que, en definitiva, ha decaído.

Nada se dice en la D.A. 4ª Ley 6/2001, sobre el plazo que, en su caso, podría prorrogarse por el Cabildo la eficacia de las autorizaciones previas, por lo que entendemos de aplicación el régimen general sobre ampliación de plazos establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero), en cuyo artículo 49, apartados 1 y 3, se consagra el principio

general de que la administración *“salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos”*, si bien a continuación se limita esa facultad imponiéndole una triple condición legal, consistentes, la primera, en que la ampliación del plazo *“no exceda de la mitad de los mismos”*, la segunda, a que *“las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero”* (lo que deberá motivarse suficientemente), y la tercera, a que *“tanto la petición como la decisión sobre la ampliación se produzca, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate”*, prohibiendo terminantemente *“la ampliación de un plazo ya vencido”*, lo que *“en ningún caso”* podrá tener lugar.

Al cabildo, huelga decirlo, en tanto que administración competente para la concesión de las autorizaciones previas y sus posibles prórrogas, también competen las decisiones que correspondan adoptarse como consecuencia de la caducidad de las mismas, debiendo comunicarlas tanto al titular de la misma como al Ayuntamiento en cuyo municipio se pretendía realizar la actividad turística correspondiente, habida cuenta los efectos que la eventual caducidad de la autorización previa tienen sobre la validez de las licencias municipales concedidas al amparo de aquellas.

Al hilo de lo expuesto, es de hacer notar la importancia que adquiere la comunicación al Cabildo de las licencias que concedan los Ayuntamientos en suelos y usos turísticos, pues es palmario que sin dicha comunicación no será posible a aquel ejercitar eficaz y adecuadamente su competencia para conceder prórrogas de las autorizaciones previas, decidir sobre caducidad de las mismas, etc, de ahí que aunque la obligación de comunicar las licencias urbanísticas que concedan en usos y suelos turísticos viene impuesta a los ayuntamientos en el art.161.7 DL 1/2000, de 8 de mayo, se insista en tal deber –sin duda por el fundamental papel que juega- en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/2001, estableciéndose que *“Los ayuntamientos, a través de sus Secretarios ... deberán remitir a la consejería competente en materia de turismo y al cabildo insular*

*respectivo, simultáneamente con el acto de notificación a los interesados, copia exacta de las licencias urbanísticas que se otorguen para uso turístico-alojativo y de las licencias para uso residencial concedidas en las urbanizaciones turísticas”.*

Y por lo que se refiere a la “declaración de caducidad” de determinadas licencias urbanísticas efectuada en la Disposición Adicional Quinta de la Ley (que es eso, una declaración de caducidad de determinadas licencias realizada directamente por el legislador que en nada altera el régimen general de la caducidad establecido en el art.169 del D.L. 1/2000, de 8 de mayo), de su contenido resulta que desde el día 26 de julio de 2.001 (fecha de entrada en vigor de la Ley) se han extinguido, “sin necesidad de declaración expresa”:

1.- Las licencias urbanísticas para la construcción o modificación de establecimientos turísticos alojativos, otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias (es decir, las concedidas antes del 20 de julio de 1.995) cuando se hallaren incursas en situación de caducidad (situación en que se encontrarán la práctica totalidad de las mismas, habida cuenta el régimen de caducidad de las licencias urbanísticas que se establecía en el artículo 5 de la previgente Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial).

2.- Y las licencias que, no hallándose incursas en dicha situación de caducidad (que como ya hemos visto habrán de ser muy pocas), no se acredite por el promotor en el plazo de un mes ante la consejería competente en materia de turismo –de la administración autonómica- que las obras ya estaban iniciadas el 1 de enero de 2001 y tuvieran ejecutada la totalidad de la estructura o al menos el 10% del importe de la edificación, sin incluir acopios, o se acredite alternativamente que las obras fueron iniciadas con anterioridad a la misma fecha, no se han interrumpido y permanecen en construcción en el momento de aprobación de esta Ley (todo lo cual se acreditará mediante

certificación técnica del director de las obras, copia diligenciada del proyecto que sirvió de base para la concesión de la licencia urbanística, copia compulsada de la misma y acta notarial acreditativa del estado de ejecución de las obras). La citada consejería autonómica, finalmente, después de las comprobaciones pertinentes, notificará a los cabildos insulares y ayuntamientos correspondientes la relación de licencias a las que no resultaran de aplicación los efectos extintivos previstos en la presente disposición.

Por último, insiste el legislador en los efectos que de “la extinción de la eficacia de las licencias” que se hace se derivan y que, lógicamente, conllevan “la paralización de las correspondientes obras” (por razones sistemáticas, en el apartado de este informe que *ut infra* dedicamos al análisis de las competencias cabildicias en materia de urbanismo y ordenación del territorio abundaremos en las facultades que también ostenta la administración insular, ya lo adelantamos, para intervenir en la declaración de caducidad de licencias urbanísticas).

Con lo hasta aquí expuesto quedan suficientemente definidas las cualificadas facultades de intervención administrativa que la competencia en materia de “policía del turismo insular” atribuye al Cabildo Insular para el control de la oferta turística alojativa, hasta el punto de que, sencillamente, en el vigente marco legal no es posible realizar actividades turísticas alojativas en la Isla sin que el Cabildo las autorice.

La actividad turística, reiteramos, no puede realizarse sin disponer de la previa autorización sectorial y de la autorización de apertura y clasificación, cuyo otorgamiento corresponde al Cabildo Insular, que es, precisamente, la administración que ha dictado el Plan Insular cuyas determinaciones turísticas se tratan de hacer valer, por lo que por esta vía se consigue, *post plan*, un evidente control “de policía” sobre el ejercicio de aquellas actividades alojativas (no olvidemos que el PIOT se configura en la ley como el instrumento

de ordenación turística insular), cuya plena eficacia, sin embargo, queda en manos de la administración autonómica, pues el Cabildo en la legislación sectorial turística de Canarias, paradójicamente, interviene en la concesión de las autorizaciones sectoriales pero carece de atribuciones específicas en disciplina turística para incidir sobre las actividades que operan sin autorización (clandestinamente) o sobre las que actúan vulnerando los términos de la misma, pues la ley, de forma absolutamente incoherente, reserva las potestades de inspección y de sanción (disciplina turística) a la administración autonómica, separando así la titularidad de la competencia sustantiva en la materia –que la tiene el Cabildo- de la titularidad de la competencia adjetiva –que la tiene la CA- lo que, como la experiencia demuestra, redundando en una evidente merma de la eficacia administrativa y produce notables disfunciones en la práctica que pugnan con los más elementales principios constitucionales de eficacia y descentralización administrativa (arts. 103.1 CE y 10 LC) y, en fin, quebranta el principio de que la competencia sobre lo adjetivo debe seguir a la sustantiva, menoscabando el interés público que demanda el efectivo control de la ordenación turística por quienes ejerzan actividades de esta índole, pues sucede que a la administración competente para autorizar el ejercicio de las actividades turísticas en la Isla (que sabe como nadie qué actividades tienen autorización en su territorio y es la que más directamente conoce la evolución y circunstancias de los establecimientos, entre otras razones, por su intervención, también, en el control de otros muchos aspectos de aquellos –urbanísticos, económicos, etc-), inexplicablemente, no se le asignan competencias para vigilar que dichas actividades se ejerzan legalmente en la Isla y garantizar el cumplimiento de la autorización que han dado (es como si a un ayuntamiento, titular de la competencia para autorizar obras en su municipio, se le sustrajera la competencia para vigilar las construcciones de su municipio y sancionarlas si se realizan sin permiso o no cumplen con la normativa de aplicación).

En opinión del Letrado informante, la reserva de las potestades de inspección y sanción en esta materia a la Administración de la



Comunidad Autónoma (art.5 LOTC) provoca una injustificada desconexión entre el titular de la competencia sustantiva (la material) y el de la adjetiva (disciplina) sobre una misma cosa que conduce al poco cabal resultado que advertimos (máxime en el ámbito de una isla), y que, por cierto, el propio legislador territorial ha tenido recientemente que afrontar en la Ley 8/2001, de 13 de septiembre, en relación con los problemas derivados de situaciones similares producidas con motivo de la delegación de diversas competencias a los Cabildos, que derivaron en *“disfunciones técnicas y operativas, y que han determinado que su ejercicio por los cabildos insulares, lejos de coadyuvar a mejorar la eficacia, racionalidad y agilidad de la actuación administrativa, haya supuesto un notable incremento de la carga burocrática y complejidad en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos”* (preámbulo de la Ley 8/2001, norma ésta en cuya publicación, por cierto, no se incluyó la reserva en cuestión, lo que tuvo que hacerse después por la vía de la corrección de errores del texto).

Tales disfunciones, cuando no auténticas contradicciones, se ponen de manifiesto en la propia reglamentación que desarrolla las previsiones de la LOTC, pues, por citar un ejemplo, siendo el Cabildo competente para la clasificación y reclasificación de establecimientos turísticos, el artículo 10.2 del Decreto 23/1989, de Ordenación de Apartamentos Turísticos, dispone que la clasificación del establecimiento se mantendrá mientras *“continúe poseyendo las características y condiciones que sirvieron de base para la misma”* y añade que tal clasificación *“se podrá revisar de oficio por la Administración concedente de la clasificación del establecimiento que conociera la existencia de alteraciones en las condiciones y características que dieron lugar a la misma, dando audiencia a la empresa explotadora”* (apartado 3); y es claro que difícilmente podrá el Cabildo revisar *“de oficio”* –sin intervención del interesado- la clasificación que ha dado a un establecimiento (para lo que es competente) si una vez clasificado el mismo no investiga si se han producido alteraciones en las condiciones de la misma, esto es, si no se hace un seguimiento, o lo que es igual, una labor inspectora o de

vigilancia que el propio reglamento presupone, coherentemente, en la administración concedente de la autorización y no en otra distinta (igual previsión se contiene en el art.7 del Decreto 146/1989, de Ordenación Hotelera y en el art.6.3 del Decreto 18/1998, de Ordenación de los establecimientos de turismo rural).

Cierto que el Cabildo podrá conocer de forma “colateral” la existencia de alteraciones determinantes de la reclasificación de un establecimiento turístico a raíz de actuaciones realizadas con motivo de intervenciones relacionadas con la sectorial turística (p.e. inspección urbanística, de actividades clasificadas o de patrimonio histórico), pero es evidente que no es a este tipo de averiguaciones indirectas o casuales a las que se refieren los reglamentos citados –siguiendo con el ejemplo- cuando permiten al Cabildo “revisar de oficio” la clasificación, sino al hecho de presuponer en la Administración Insular concedente de la clasificación la facultad de vigilar e inspeccionar el cumplimiento de sus propias resoluciones a cuyas resultas, entre otros aspectos, se podrán revisar de oficio las mismas.

Y lo mismo sucede, por citar otro ejemplo, con la facultad que el artículo 44.4 LOTC (en su redacción dada por Ley 5/1999, de 15 de marzo) atribuye al Cabildo para que éste, de oficio, pueda *“requerir en cualquier momento a los titulares de los establecimientos turísticos, la ejecución de obras de conservación y mejora, tanto de las fachadas o espacios visibles desde la vía pública como de otros elementos del establecimiento, cuando la conservación o mejora de unos u otros resulten relevantes para el mantenimiento de la calidad y las condiciones exigidas en su regulación normativa”*; atribución que, en definitiva, lleva implícita la potestad de seguimiento, vigilancia e inspección de los meritados establecimientos, lo que abunda en la incoherencia de la reserva genérica de dicha potestad a favor de la administración autonómica.

Al margen de la crítica expresada, el caso es que el Cabildo carece de competencias “específicas” en materia de inspección y

sanciones turísticas, lo que no impide, como veremos, que la Administración Insular disponga de diversas facultades y prerrogativas en el ordenamiento sectorial turístico a la hora de iniciar procedimientos sancionadores como de provocar actuaciones del servicio de inspección turística de indudable trascendencia que les vienen reconocidas en el Decreto 190/1996, de 1 de agosto, regulador del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia turística y de la inspección de turismo, conforme al cual el Cabildo tiene facultades para realizar las siguientes actuaciones en la materia:

- a) En primer lugar, la Administración Insular puede instar la incoación de expedientes sancionadores por parte de la Administración Autónoma remitiéndole al efecto la correspondiente “petición razonada” cuando “haya tenido conocimiento de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción” (art.9 Decreto 190/1996) y la resolución que recaiga en el procedimiento sancionador que a raíz de aquella petición se inicie deberá notificarse al Cabildo Insular (art.17.6).
- b) En segundo lugar, el Cabildo, para el adecuado ejercicio de sus competencias turísticas, tiene legitimación para solicitar a la Inspección Turística la emisión de informes dirigidos a constatar el cumplimiento de los deberes legales y reglamentarios de las empresas, actividades y establecimientos turísticos radicados en la isla, verificar la existencia de infraestructuras y la dotación de los servicios obligatorios de las actividades que en el territorio insular se desarrollen, y, en definitiva, obtener y canalizar la información de cualquier clase relativa a la situación real del turismo en la isla (artículos 23.h y 30.3 del Decreto190/1996).
- c) Finalmente, el Cabildo también tiene expresamente reconocida la facultad de proponer a la Administración

Autonómica la aprobación de “planes especiales” de inspección de ámbito insular, justificando en la propuesta que al efecto se formule “la necesidad de una actuación concreta en determinado sector turístico” (art.34.4 del Decreto 190/1996); lo que resulta de evidente importancia toda vez que “el ejercicio de las funciones propias de la inspección turística se llevará a cabo de acuerdo con los correspondientes planes” (el anual de cada ejercicio y los especiales que se hayan aprobado), pudiendo el Cabildo elevar propuesta de Plan Especial de Inspección Turística cuando las actuaciones o circunstancias así lo aconsejen en el ámbito de su respectiva Isla (caso, por ejemplo, de los cambios de planeamientos, de la “moratoria turística”, etc) especificando el ámbito geográfico, la tipología de empresas, actividades y establecimientos turísticos objeto de inspección, la modalidad y categoría de los establecimientos a inspeccionar, el objeto material, contenido y finalidad de la inspección y la duración temporal del plan, con indicación, en su caso, de las fechas de inicio y terminación (art.35).

Es de destacar, por último, que del resultado de los planes de inspección, tanto anuales como especiales, se debe realizar una “memoria de ejecución” que, en el caso de los planes anuales, ha de confeccionarse dentro de los dos meses siguientes a la finalización del año correspondiente, y, en el caso de planes especiales, a la fecha de su terminación, en la que habrá de expresarse justificadamente su ejecución y resultado (art.36).

Con las precedentes consideraciones concluimos el análisis de la capacidad de intervención administrativa que en la ordenación sectorial turística se reconoce al Cabildo Insular para el control de la oferta alojativa turística en la Isla (tanto en su aspecto de control previo de las actividades turísticas o “policía del turismo”, como desde la vertiente de la inspección y sanción o “disciplina turística”); facultades –derivadas de la legislación turística- que como también se

ha expresado antes, no agotan las posibilidades de intervención cabildicia en el control de la oferta alojativa insular, pues en aquella abundan facultades y potestades derivadas de otros títulos competenciales no específicamente “turísticos” aunque con destacada incidencia en el ámbito que nos interesa, a los que nos referiremos en los restantes apartados de este epígrafe no sin antes realizar algunas consideraciones, para finalizar el presente, sobre un supuesto singular de oferta alojativa-turística (las viviendas turísticas aisladas) que plantean diversos problemas tanto de ordenación como de control turístico merecedora de específica atención.

**Un supuesto especial de oferta alojativa turística:  
Las “viviendas turísticas” o “casas de vacaciones”.**

Cuestión singular –de creciente desarrollo y preocupación- es la que se plantea en relación con las llamadas “viviendas turísticas aisladas”, y más concretamente, en cuanto a su consideración y clasificación como tales establecimientos turísticos sometidas, en tal caso, a la regulación sectorial, pues es conocido el auge que ha tenido el denominado “turismo de viviendas vacacionales”, el cual –y ahí está uno de sus principales problemas- ha proliferado en los últimos años sin el debido control (so pretexto de su supuesta situación de ilegalidad) y se asienta en muchas ocasiones sobre suelos reservados por el planeamiento a usos residenciales que sirven en la práctica a auténticos y lucrativos usos alojativos; oferta turística ésta que entrando en franca competencia con la restante oferta alojativa opera de hecho al margen del ordenamiento sectorial correspondiente y, por tanto, extramuros de la planificación y de los controles administrativos que en el Derecho Canario del Turismo se prevén para garantizar la calidad de la oferta alojativa, la cantidad que de la misma se pueda disponer bajo el principio del desarrollo sostenible, los derechos de los usuarios, los servicios básicos inherentes a la misma, las dotaciones e infraestructuras que le son necesarias, la preservación de los recursos naturales, y, en definitiva, la imagen de Canarias como destino turístico.

Pues bien, para dar respuesta al interrogante indicado conviene principar nuestro análisis fijando nuestra atención en la delimitación que la propia Ley realiza tanto de su objeto como de su ámbito de aplicación a fin de determinar, a continuación, si las “viviendas turísticas aisladas” tienen la consideración legal de establecimientos turísticos y se hallan sometidos a la ordenación sectorial que la meritada ley preside en nuestra Comunidad.

Y lo primero que observamos es que el legislador canario comienza el articulado de la LOTC identificando como objeto esencial

de dicha norma *“La ordenación del sector turístico empresarial y de las actividades turísticas en Canarias, así como la regulación, clasificación y control de los establecimientos turísticos”* (art.1.2.b), añadiendo en el artículo siguiente, bajo la rúbrica *sujetos, establecimientos y actividades “vinculados por la Ley”*, que su regulación *“será especialmente aplicable”* –de forma imperativa, por tanto- a todas las empresas ... *que ofrezcan servicios de alojamiento turístico de cualquier tipo, así como a todos los establecimientos donde los realicen* (apartado 1.b del art.2 LOTC); empresas, servicios y establecimientos que, por tanto, quedan sometidas a la regulación sectorial turística establecida en la Ley, de ahí que el ofrecimiento de viviendas singulares aisladas (chalets, villas, bungalows, apartamentos, casas, etc) como alojamiento turístico entre de lleno en el ámbito de aplicación de la LOTC, o lo que es igual, se halle sometido a lo dispuesto en la regulación sectorial turística canaria, tal y como, a mayor abundamiento, así se declara expresamente en el Decreto 93/1998, de 11 de junio, por el que se establecen los criterios y el procedimiento para declarar la no sujeción a la Ley de determinadas empresas, actividades o establecimientos, en cuyo preámbulo se reiteran las consecuencias derivadas de lo dispuesto en el repetido artículo 2 LOTC recordando que *“La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, declara, en su artículo 2.1, ser especialmente aplicable a una serie de sujetos, establecimientos y actividades que, consecuentemente, quedan sometidos a regulación turística”*.

Todas esas empresas y establecimientos –añade el legislador territorial- *cualesquiera que sea la naturaleza y forma que adopten, “deberán obtener las autorizaciones y cumplir los demás requisitos previstos en esta Ley, para el desarrollo de las actividades calificadas como turísticas por la misma, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación general y del sector”* (art.21 LOTC). Y sobre lo que por “empresas turísticas” deba entenderse, el artículo 22, apartados 2 y 3, de la Ley (sobre el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos) nos ayuda a delimitar el concepto legal al establecer la obligación de inscribirse en la sección primera de

dicho registro administrativo a *“todas las persona físicas o jurídicas que emprendan cualquier tipo de actividad turística en el ámbito territorial del Archipiélago Canario”*, las cuales tienen, por tanto, la consideración legal de *“empresas turísticas”*.

Precisando más, el artículo 31.1 de la LOTC considera que ejercen *“actividades turísticas alojativas”* todas aquellas *“empresas”* - personas físicas o jurídicas- que presten un servicio de alojamiento *“desde un establecimiento abierto al público y mediante precio”*, entendiéndose, asimismo, que se presta un *«servicio de alojamiento turístico» “cuando se oferte en libre concurrencia la estancia en el establecimiento de forma temporal, sin constituir cambio de residencia para la persona alojada”* (apartado 2 del art.31 LOTC); definiciones legales de las que, al menos en principio, no se deriva obstáculo para la consideración de las casas o viviendas turísticas aisladas como establecimientos alojativos sometidos a la Ley, pues, evidentemente, la persona que las oferta al turismo está desarrollando una actividad de esa índole, en las mismas se presta un servicio alojativo, se ofrecen mediante precio, el alojamiento es temporal y no supone cambio de residencia de la persona alojada.

A *sensu contrario* abunda en la expresada conclusión lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 93/1998, de 11 de junio, en el que se fijan los criterios para determinar si una empresa, actividad o establecimiento carece de naturaleza turística, a cuyo fin se establece un procedimiento en el que *“se ponderarán”* circunstancias como *“el emplazamiento de la empresa o establecimiento, o el desarrollo de la actividad en zonas o núcleos cuya actividad económica no sea prioritariamente turística”*, *“el objeto de la actividad o establecimiento, la finalidad de dicha actividad y los destinatarios reales o potenciales de la misma”* y *“el no haberse venido anunciando con ofertas de bienes o servicios, en centros de demanda turística”*. Si el establecimiento o actividad se halla en zonas o núcleos turísticos y la finalidad de aquellos es ofrecer alojamiento vacacional no residencial es claro que tendrán carácter turístico y, en su consecuencia, estarán sujetos a lo dispuesto en la Ley de Ordenación



del Territorio y reglamentos que la desarrollan. En todo caso, la no sujeción a la Ley deberá ser objeto de declaración expresa por la Administración Autonómica previa tramitación del expediente que se regula en el meritado Decreto 93/1998, en el que, en definitiva, se habrá de determinar “la verdadera naturaleza, objeto, destinatarios, carácter y contenido” de la actividad o del establecimiento de que se trate (sobre cuya naturaleza turística ninguna duda nos ofrecen, al menos en principio, las viviendas vacacionales aisladas, con las consecuencias que de tal consideración se derivan en cuanto a su sometimiento a la ordenación legal emanada de la Ley sectorial).

Al acometer la regulación de la actividad turística (Título II de la LOTC), el legislador canario sienta el principio general de que “la actividad turística empresarial es libre, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes generales”, pero añadiendo a continuación que “no obstante, para el establecimiento y desarrollo de tal actividad en el ámbito del Archipiélago Canario, las empresas estarán sometidas al cumplimiento de los deberes específicos” que en la misma se establecen (art.13 LOTC), entre los que se incluyen el de “inscribirse en el Registro General de empresas, actividades y establecimientos turísticos”, “obtener de la administración competente las autorizaciones previas al ejercicio de cualquier actividad turística”, “cumplir en los establecimientos alojativos, el principio de unidad de explotación” y asimismo cumplir “los demás deberes que esta Ley impone” (art.13.d).

Un paréntesis resulta aquí obligado para recordar, muy brevemente, la jurisprudencia que sobre el derecho a la libertad de empresa establecido en el art.38 de la Constitución ha declarado reiteradamente que el ejercicio de esa libertad se halla condicionada a las exigencias de la economía general y de la planificación, de manera que la libertad de empresa, junto a su dimensión subjetiva, tiene otra objetiva e institucional, en cuanto elemento de un determinado sistema económico, y se practica dentro de un marco general configurado por reglas que ordenan los diversos sectores de la economía, en el que las potestades administrativas de intervención y

control están sobradamente justificadas por los intereses que en el mismo subyacen (máxime cuando de la ordenación de la primera industria de la Comunidad se trata): *“La libertad de empresa no ampara entre sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualquiera establecimiento en cualquier espacio y sin sometimiento al cumplimiento de requisitos o condiciones, sino que, por el contrario, su ejercicio ha de ceñirse a las distintas normativas - estatales, autonómicas, locales- que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica”*.

Pues bien, en el Capítulo III del Título II de la Ley, dedicado a la “ordenación particular de la oferta turística por tipos de actividad”, y más concretamente en su Sección Primera, dedicada a la “oferta alojativa”, el art.32 de la Ley establece que *“los servicios de alojamiento turístico se ofertarán en alguna de las modalidades”* que en el mismo se detallan. Dichas “modalidades de servicios alojativos” –y esto es importante- son las que conforman la oferta alojativa turística reglada que se podrá ofertar en nuestra Comunidad Autónoma, pues el meritado precepto legal así lo establece imperativamente (*“se ofertarán ...”*) clasificándolos en ocho grandes grupos: Hoteles, Apartamentos turísticos, Campamentos de turismo, Ciudades de vacaciones, Paradores de turismo, Establecimientos de turismo rural, Balnearios y Alojamiento en régimen de uso a tiempo compartido.

De la falta de mención específica a las “viviendas turísticas aisladas” en la meritada clasificación “general” no se deriva, en principio, ninguna consecuencia, toda vez que, por una parte, nada impide la inclusión de aquellos establecimientos en alguna de las modalidades generales alojativas (lo que compete hacer al reglamento que se dicte en desarrollo de la Ley), siendo que, por otra parte, la citada clasificación legal es de mínimos y admite ser completada por “cualesquiera otras –modalidades- que reglamentariamente se determinen”, como para despejar cualquier duda así se autoriza en el último apartado del art.32.1 LOTC (como cláusula de cierre “abierta”) siempre, naturalmente, que los “añadidos” reglamentarios encajen en

el ámbito y definición legal de alojamiento o establecimientos turísticos contenidos en los artículos 2 y 31 LOTC, todos los cuales quedan sometidos a los postulados de la Ley.

Como ya se ha adelantado, el repetido art.32 LOTC, en su apartado 3, remite al reglamento la determinación de los concretos “tipos de establecimientos que deben entenderse comprendidos dentro de cada una de las modalidades señaladas”, por lo que ya sea mediante la inclusión reglamentaria de las viviendas turísticas aisladas en alguna de las modalidades establecidas en la Ley (p.e. en la de apartamentos turísticos –a la que el legislador se refiere en sentido amplio, como sinónimo de alojamientos extrahoteleros-) o bien mediante la introducción por vía reglamentaria de dicha modalidad específica (lo que también se autoriza en la Ley) se podría acometer la ordenación específica de dicha clase de alojamientos.

Pero lo cierto es que las normas reglamentarias autonómicas que concretan y determinan “los tipos de establecimientos comprendidos dentro de cada una de las modalidades previstas en la Ley”, y más concretamente el Decreto regional que desarrolla la ordenación pormenorizada de la oferta alojativa extrahotelera de “apartamentos turísticos” en cuyo género podrían entrar las viviendas turísticas aisladas (el Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre Ordenación de Apartamentos Turísticos) desde un principio excluyó de su inclusión en dicha modalidad de oferta extrahotelera a las “viviendas turísticas aisladas”, influido, probablemente, por la reglamentación estatal que le precedió (el RD 2877/1982, de 15 de octubre, de Ordenación de Apartamentos y Viviendas Vacacionales), reservando aquella modalidad alojativa únicamente a los grupos de unas tipologías edificatorias que se definen como “apartamentos” *strictu sensu*, “estudios” (subtipo de apartamento), “bungalows” (adosados o no) y “villas” (art.2), cuya explotación turística no se admite en forma singular, como unidades aisladas, sino en grupos o conjuntos (art.4).

Tal exclusión de las “viviendas turísticas aisladas” no lo fue, al menos en principio, para dejarlas extramuros de la ordenación e intervención sectorial turística (como si de una oferta “extraturística” que pudiese operar en el mercado turístico a su libre arbitrio se tratara –al margen de la ordenación turística–), sino al confesado objeto, explicitado por el autor del reglamento en su preámbulo, de establecer una “excepción” que flexibilizara en cuanto a las mismas los “rigurosos” requisitos establecidos para el conjunto de la oferta extrahotelera (apartamentos, estudios, bungalows y villas) cuya explotación, como ya hemos visto, debe realizarse en bloques o grupos, amén de precisar una serie de dotaciones, servicios e infraestructuras obligatorias no exigibles a la “excepción” señalada.

De esta forma la originaria redacción del meritado decreto territorial definía la modalidad específica de “vivienda turística” (no incluida en la general de “apartamentos turísticos”) como *“la unidad de alojamiento, completamente aislada, que se ofrezca en explotación turística”* (art.38, D.23/1989), a las cuales únicamente exigía contar con *“mobiliario, equipamiento y enseres que garanticen la calidad en los servicios ofrecidos al usuario”* (art.39), sometiendo su apertura y funcionamiento a la preceptiva autorización de la administración turística (art.40), la cual se expedía *“sin otorgamiento de categoría alguna”* (art.41), variando así la denominación y regulación contenida en su precedente estatal (el ya citado RD 2877/1982, de 15 de octubre) en el que la apertura y funcionamiento de dichas viviendas (en esta última norma llamadas “vacacionales”) solo exigía *“notificar al Organismo competente su dedicación al tráfico turístico”* (art.18 RD 2877/1982).

En el preámbulo del meritado decreto autonómico –antes lo adelantamos– se aclaraba que con la regulación contenida en el mismo *“fundamentalmente se persigue combatir el intrusismo y la clandestinidad preponderante en esta clase de oferta extrahotelera, contemplando, como rigurosa excepcionalidad, las viviendas turísticas absolutamente aisladas que podrán ser explotadas dentro de los preceptos de esta Ordenación”*. Tales afirmaciones del propio autor

del reglamento revelan, a nuestro entender, que lo que perseguía con la exclusión de las viviendas turísticas de los tipos de establecimientos incluidos en la modalidad de oferta extrahotelera no era sino evitar la aplicación a las mismas de las mucho más “rigurosas” condiciones y requisitos establecidos para su explotación en las restantes modalidades extrahoteleras a las que por su tipología edificatoria necesariamente habría de asimilarse.

Pero nos hemos referido en pretérito a la regulación de las “viviendas turísticas” porque, como es sobradamente conocido, el Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de Ordenación de los Establecimientos de Alojamiento de Turismo Rural, derogó el Título II del Decreto 23/1989 (dedicado por entero a la ordenación de aquellas viviendas aisladas) de donde resulta que en el actual marco normativo canario las citadas viviendas turísticas “aisladas” ni se incluyen en ningún tipo específico de modalidad extrahotelera, ni se regulan de forma específica en ninguna norma autonómica (salvo en su modalidad rural), sobre cuyas consecuencias a su vez se mantienen dos posturas bien distintas que, muy brevemente, pueden sintetizarse así:

- A) La de quienes entienden que la no inclusión de las “viviendas turísticas aisladas” en ninguno de los tipos específicos de la modalidad alojativa extrahotelera definidos reglamentariamente implica que aquella clase de oferta singular constituye actualmente una variante de oferta turística extrahotelera “no reglada” que ha quedado al margen de la ordenación e intervención sectorial turística (aplicable sólo a la oferta que en aquella se “reglamenta”), lo que, por tanto, permitiría su explotación con única sujeción a las normas generales de la Ley de Arrendamientos Urbanos o, en su caso, del Código Civil (postura esta que de facto parece imperar y mantener la administración autonómica). Se entiende, en fin, que la ordenación sectorial turística es aplicable únicamente a la oferta que en la misma se reglamenta y que la que aquella no aborda es

susceptible de explotación turística con sometimiento a las normas del derecho mercantil.

B) Por el contrario, otros consideramos que la derogación de la específica regulación de las viviendas turísticas como modalidad diferenciada de establecimiento alojativo, lo único que ha supuesto es la desaparición de la “excepción” a la regla general contenida en la ordenación de las modalidades de oferta extrahotelera admitidas en el Decreto 23/1989, en cuyo preámbulo ya se advertía que “las viviendas turísticas absolutamente aisladas” solo podrían ser explotadas “dentro de los preceptos de esta Ordenación” como una “rigurosa excepcionalidad” a la reglamentación general de los establecimientos extrahoteleros que en el mismo se desarrolla, por lo que con la desaparición de la “excepción” que permitía la explotación de este tipo de oferta alojativa extrahotelera ésta ya no se admite en nuestro sistema sectorial (al exigirse ahora a dichas viviendas los mismos requisitos establecidos para la tipología edificatoria reglamentada en la que encajen), pues la LOTC imperativamente establece que los servicios de alojamiento turístico “se ofertarán dentro de alguna de aquellas modalidades” (desarrolladas en los Decretos 23/1989 y 18/1998, en lo que aquí interesa) entre las que ya no se encuentran las “viviendas turísticas”, oferta alojativa ésta cuya desarrollo no se admite actualmente en nuestra comunidad en forma aislada, salvo en la modalidad de turismo rural.

En esta última interpretación abunda el hecho de la importancia que los citados alojamientos extrahoteleros han tenido (especialmente en el medio rural), realidad ésta incontestable que no solo impone la obligación de velar por su calidad (que es tanto como salvaguardar la imagen turística de Canarias) y la protección de los derechos de los usuarios turísticos, hasta el punto de que la no consideración de dichas viviendas turísticas como oferta turística

impediría acometer una adecuada ordenación del conjunto de la oferta en nuestra comunidad, tanto en cantidad como en calidad (que es a lo que se dirige la Ley), que se convertiría en una tipología alojativa dedicada al tráfico turístico por la vía del hecho consumado sin cuyo control cuantitativo y cualitativo se perjudican gravemente intereses legítimos privados (de los operadores turísticos sometidos a control) y el interés turístico general, pues se estaría admitiendo la existencia de una importante “bolsa” de oferta alojativa turística “autónoma” que se implantaría y desarrollaría a su antojo sin control sectorial alguno, lo que pugnaría abiertamente con la ordenación e intervención administrativa en el sector dimanantes de la Ley de Ordenación del Turismo canaria.

La derogación de la regulación especial de las viviendas turísticas aisladas contenida en el Decreto 23/1989 no permite afirmar que aquellas constituyan actualmente una oferta alojativa sin reglamentación o no reglada, pues, en primer lugar, es claro que su tipología edificatoria se encuentra perfectamente reglamentada (siempre serán asimilables o presentarán la forma de apartamentos, estudios, bungalows, adosados o no, villas o viviendas unifamiliares), y, en segundo lugar, es asimismo evidente que la diferente regulación anterior de las viviendas turísticas “aisladas” no se basaba en la tipología edificatoria del establecimiento, sino en los mucho menos rigurosos servicios, dotaciones y requisitos que le eran exigidos para su “aislada” explotación turística, lo que constituía una excepción a la regla general que, sencillamente, ha desaparecido en la ordenación que actualmente reglamenta aquella clase de establecimientos.

Y así también se ha entendido en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia a la hora de establecer el alcance y las consecuencias que de la ordenación sectorial turística autonómica se derivan para las actividades y establecimientos alojativas turísticos. Sirva como muestra la fundamentación que, en línea de principio general interpretativo de dichas normas sectoriales, se contiene en la reciente Sentencia, de 11 de junio de 2.001, de Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

Andalucía, en la que, en definitiva, se justifica la sujeción de la actividad sometida a enjuiciamiento a la ordenación turística autonómica (y se rechaza la posibilidad de su explotación conforme a las normas del Derecho Civil) declarando lo siguiente: *“En caso de que este tipo de servicios permanecieran al margen de la normativa que disciplina el sector, se toleraría el desarrollo de una actividad turística que, por no estar reglada, se desarrollaría con claro ejercicio desleal de competencia, faltando a las reglas que el mercado exige para este tipo de actividades y prescindiendo de las exigencias de calidad que se demandan de aquellas otras empresas integradas en el sector, lo que en ciertas oportunidades, pudiera llegar a distorsionar la imagen de otras empresas y entidades que, dentro de la legalidad más exquisita, se dedican al fomento de la actividad turística”* (huelgan comentarios a tan claro razonar).

Por lo demás, si se admite la no sujeción de las viviendas vacacionales aisladas a la ordenación sectorial turística ello nos obligaría a concluir en la inutilidad de buena parte de la reglamentación de las modalidades extrahoteleras admitidas en los Decretos 29/1989 y 18/1998, pues de no encajar el establecimiento pretendido en ninguna de sus modalidades o caso de que el mismo no cumpliera los requisitos exigidos a los mismos, podría continuarse, de facto, con su explotación, so pretexto de su único sometimiento a las normas del Derecho Civil (así podrían explotarse “apartamentos aislados”, o bungalows o villas “aisladas” que no cumplan los requisitos para su explotación “reglada”, etc).

Baste un ejemplo para verlo: El Decreto 18/1998 admite las *viviendas aisladas* como modalidad de establecimiento para el llamado “turismo rural”, pero las prohíbe en suelo urbano o urbanizable calificado de “uso turístico”, por lo que es llano que en esas clases de suelo no sería admisible la modalidad alojativa indicada, pero eso en nada impediría la explotación de esa misma vivienda “rústica” en los suelos en que se prohíben expresamente con sólo considerarla como vivienda turística “no reglada” si se sigue la primera de las interpretaciones sobre los efectos de la derogación del



Título II del Decreto 29/1989, entendiendo, a tal fin, que aquellas pueden explotarse sin más limitaciones que las derivadas de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Más aún: En el propio suelo rústico (en los que se admiten las casas rurales aisladas que cumplan los requisitos fijados en el Decreto 18/1998) tampoco sería obstáculo a la explotación de dichas casas aisladas el hecho de no cumplir con los requisitos establecidos para las mismas, pues siempre podrá aducirse –siguiendo con la tesis de la falta de regulación- que estamos ante viviendas vacacionales no sometidas a la ordenación correspondiente, las cuales, de vueltas a lo mismo, se explotarian de conformidad con la LAU, naturalmente, en la modalidad de arrendamiento de temporada sin sujeción a la reglamentación sectorial turística.

Con semejante visión, llevada a sus extremos, el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ordenación de los establecimientos extrahoteleros no conduciría a la inadmisión de esa oferta alojativa –que no cumple con los parámetros y condiciones establecidas al efecto- sino a entender que no se hallan sometidas a aquella reglamentación, sino a la general de derecho civil, las que no encajen en sus previsiones, con lo que, *in extremis*, llegaríamos al despropósito de conseguir lo contrario de lo que se pretende (que es la ordenación de la oferta alojativa turística, estableciendo las clases de establecimientos que se admiten y los requisitos que deben cumplir).

A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que la norma reglamentaria que derogó el Título II del Decreto 23/1989, es decir, el Decreto 18/1998, sobre Ordenación de los Establecimientos de Turismo Rural, acomete la regulación de la misma tipología de establecimiento “aislado” que el que era objeto de regulación en la norma derogada (en ambos casos se regulan, bien es cierto que de forma distinta, viviendas aisladas), si bien admitiéndola únicamente en los suelos y con las condiciones que se establecen (dirigiendo su desarrollo hacia el ámbito rural), por lo que si tenemos en cuenta – como ha si lo ha declarado reiterada jurisprudencia que por conocida

excusa cita expresa- que en el campo de la ordenación formal de las fuentes del derecho la derogación se sitúa en el terreno de la sucesión de normas en el tiempo, más que en el de la mera existencia de las mismas, es evidente que la derogación de las normas que regulaban las viviendas turísticas aisladas (admitiéndolas en todas partes), no ha producido solamente la cesación o extinción de aquella reglamentación, sino más propiamente su “sustitución” por la contenida en la norma nueva (el Decreto 18/1998), en la que la tipología de vivienda singular aislada se reserva al ámbito rural con las condiciones que se establecen, siendo, por otra parte, explícito objetivo de la nueva norma la potenciación de dicha modalidad de alojamiento en el medio rústico.

Por lo demás, la primera de las interpretaciones anteriormente expuestas, también tropieza con la legislación sectorial urbanística en la que se regula el “uso” del suelo en el que físicamente se asientan aquellos establecimientos alojativos, pues la propia Ley de Ordenación del Turismo imperativamente dispone en su artículo 57 que los planes urbanísticos “declararán el uso turístico del suelo en zonas urbanas o urbanizables” pudiendo hacerlo también “en asentamientos rurales delimitados”, en cuya sintonía el posterior Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias (en adelante, TRLOTC), establece que el suelo con uso predominantemente turístico deberá calificarse como “turístico” cualquiera que sea la clase de suelo –urbano, urbanizable o rústico- en que aquel se localice (art.49.3).

A este respecto es de tener en cuenta que el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, considera urbanizaciones turísticas a “las que el planeamiento califique como tales y a todas aquellas en que se permita un uso de esta naturaleza igual o superior al 30% de la edificabilidad total y/o de la superficie de las parcelas”. Los estándares regulados en el meritado decreto “se aplicarán a la totalidad del suelo en que el planeamiento permita el uso turístico cualesquiera que sean su

clasificación u otros usos compatibles” (sobre densidades de uso, estándares de equipamiento, infraestructuras y servicios).

Y es claro que si el suelo está calificado, esto es, ordenado urbanísticamente para su destino al “uso turístico” (sea cual fuere la clase de suelo de que se trate) solo ese destino “turístico reglado” podrá dársele a las edificaciones y usos que en el mismo se desarrollen, por lo que, volviendo a la cuestión que nos ocupa, si entendemos que las viviendas aisladas pueden seguir explotándose al margen de la ordenación sectorial turística (que es la que define esos usos turísticos y establece las modalidades de oferta alojativa admisibles en nuestra comunidad) parece evidente que aún en tal caso tampoco cabría su implantación en el suelo urbanísticamente calificado como turístico (reservado por el planeamiento territorial a dichos usos) obviando las modalidades de oferta alojativa “turísticas” establecidas en la ordenación sectorial, pues, reiteramos, a esa reglamentación sectorial es a la que corresponde “definir”, esto es, “reglamentar”, el “uso turístico” que es el único que podrá desarrollarse “físicamente” en los suelos reservados a tal fin en el planeamiento urbanístico, pues el primero y más básico de los deberes que impone la legislación urbanística a los propietarios de los terrenos es el que les obliga a “destinar el suelo al uso previsto por la ordenación” (art.59.a TRLOTIC).

Así, de la actual regulación de la oferta alojativa turística extrahotelera se derivaría que aquella reglamentación reserva la consideración de “uso alojativo turístico” a los distintos tipos de oferta que contempla (la cual configura las modalidades en que habrá de ofrecerse en nuestra comunidad la oferta alojativa), por lo que, desde el punto de vista urbanístico, en el caso de las viviendas vacacionales aisladas no estaríamos ante “usos turísticos” propiamente dichos, sino ante unos usos irregulares, no admitidos en la reglamentación sectorial, que también por razones de índole urbanística serían inadmisibles en esa categoría de suelo, expresamente reservado al “uso turístico” que, naturalmente, el legislador sectorial define y ordena.

Sin embargo, el legislador turístico canario parece no tener en cuenta las indicadas consideraciones urbanísticas, como tampoco sus propias determinaciones, cuando en el art.42 LOTC, al sancionar el incumplimiento del principio de unidad de explotación, dispone que los establecimientos que lo infrinjan “quedarán excluidos de la oferta turística de Canarias” con la consecuencia de que “no se autorizará su actividad turística alojativa” y de que “solo podrán ser alquilados o arrendados conforme a las disposiciones del Código Civil o de la Ley de Arrendamientos Urbanos” pero “en ningún caso para uso turístico”. Tal prescripción legal entra en frontal contradicción con lo previsto en el art.61 de la misma Ley y con las normas urbanísticas pues olvida que si el establecimiento sancionado estaba en explotación turística es porque, desde el punto de vista urbanístico, el suelo en que se emplaza tiene esa calificación “turística”, uso que, sin embargo, se prohíbe terminantemente en la sanción que se impone, pero admitiendo, a continuación, el arrendamiento de los establecimientos sancionados conforme a las normas del derecho civil pero únicamente para “usos no turísticos”, lo que constituiría, urbanísticamente hablando, otra infracción amén de una patente violación de lo dispuesto en el art.61 LOTC, en el que se establece que “las licencias de cualquier tipo que hallan de concederse en suelo calificado como de uso turístico habrán de otorgarse de conformidad con el planeamiento, sin lo cual serán nulas”. ¿Cómo admitir un uso “no turístico” en un suelo reservado por el planeamiento al “uso turístico”?

Y a este respecto tampoco podemos pasar por alto que el Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote (sobre el que volveremos en el apartado de este informe dedicado a las competencias “urbanísticas” del Cabildo) al regular los usos residenciales –alojativos- en las áreas turísticas establece la expresa prohibición de que “ese parque residencial sea ofrecido como oferta de alojamiento turístico” (art.3.3.1.4, a4), considerando “alojamiento turístico” a todas “las instalaciones que facilitan alojamiento temporal a los transeúntes mediante precio” (art. 3.3.2.1) y reservando el uso

residencial a *“la residencia estable o permanente destinada a la población autóctona, a la inmigración por motivos laborales, y a los residentes extranjeros estacionales o permanentes”*, determinaciones con las que tampoco encajaría la primera de las interpretaciones que hemos señalado, con la cual también se violentarían las previsiones que sobre localización y límites de las plazas de alojamiento turístico que se contienen con carácter vinculante en el PIOT (arts.18.4 y 5 TRLOTC) amén de las determinaciones establecidas en su reciente revisión, en la que se dispone que toda la nueva oferta alojativa sea exclusivamente hotelera (lo que no admite nueva oferta de “viviendas turísticas” que, por otra parte, supondría, como toda oferta alojativa turística, la creación y puesta en el mercado turístico de más “camas” o plazas alojativas que se hallan sometidas a la programación de crecimiento y límites al respecto establecidos en el PIOT).

En cualquier caso, ya a nivel eminentemente práctico, es claro que desde un punto de vista urbanístico cualquier actividad o edificación que pretenda realizarse en suelo calificado como de “uso turístico” obliga al Ayuntamiento a exigir al peticionario de la licencia municipal de que se trate la autorización sectorial previa del art.24 LOTC, pues es llano que el emplazamiento –en suelo calificado de uso turístico- de la actividad o, en su caso, de la construcción que se pretenden realizar, hacen presumir la naturaleza turística de la misma ya que de otro modo no cabría al Ayuntamiento autorizarla (el suelo turístico se reserva a usos turísticos y estos requieren siempre la autorización previa sectorial para su autorización municipal); y siendo la administración competente para efectuar la calificación y clasificación turística de la actividad el Cabildo Insular, corresponderá a éste, en el expediente de autorización previa que se inste, decidir sobre su denegación si se tratara de una vivienda turística no admitida en las modalidades alojativas establecidas para Canarias (pero como el Cabildo no tiene competencias inspectoras y sancionadoras específicamente atribuidas por el legislador sectorial de Turismo –que, por el contrario, expresamente las reserva en este ámbito a la Administración Autonómica- analizaremos las posibilidades de actuación cabildicia en los casos en que de hecho se

produzcan aquellos usos sin su intervención previa en el apartado dedicado a las competencias insulares en materia urbanística).

Corolario de todo lo hasta aquí expuesto es que de la regulación instaurada en el Decreto 18/1998, de 5 de marzo, como de lo dispuesto en el Decreto 23/1989, de 15 de febrero (en su parte vigente) resultan, en conclusión, dos consecuencias para las “viviendas turísticas”: En primer lugar, que las que venían explotándose legalmente –con autorización sectorial- al amparo de lo en su día establecido en el Título II del Decreto 23/1989 (derogado por el Decreto 18/1998) podrán seguir en explotación aunque no cumplan los requisitos exigidos a las casas rurales en la nueva norma reglamentaria mientras mantenga vigencia la autorización administrativa obtenida, y, en segundo lugar, que las “viviendas turísticas” que se pretendan poner en explotación como establecimientos alojativos turísticos a partir del 14 de abril de 1.998 (fecha de entrada en vigor del Decreto 18/1998, que dejó sin efecto el Título II del Decreto 23/1989), o bien cumplen los requisitos establecidos para las casas rurales en la norma reguladora de dicha modalidad o bien se ajustan a los establecidos para cualquiera de las modalidades de establecimientos extrahoteleros (lo que tampoco parece posible habida cuenta son viviendas aisladas), pues, en caso contrario, no podrán ser susceptibles de explotación como oferta alojativa turística, sometida, ya lo hemos visto, a la ordenación sectorial encabezada por la LOTC, constituyendo, de obviarse dicha reglamentación, una actividad o establecimiento turístico clandestino que, como tal, deberá sancionarse conforme a lo previsto en el art.75 LOTC.

En definitiva, si las actividades o establecimientos de que se trate tienen la consideración de turísticos conforme a los postulados de la LOTC (y ya hemos visto que las viviendas a que nos referimos la tiene), quedan imperativamente sometidas a la ordenación dimanante de la misma, lo que conduce, también lo hemos visto, a que sólo puedan explotarse en las modalidades y con el cumplimiento los requisitos establecidos para la clase de oferta alojativa

correspondiente. Solo en el caso de que existieran dudas sobre el “carácter turístico” de dichas empresas, actividades o establecimientos (y no parece que aquí se de el supuesto), la Consejería con competencias en materia turística del Gobierno de Canarias, previo expediente instruido al efecto (cuya tramitación se regula en el Decreto 93/1998, de 11 de junio), podrá declarar su no sujeción a la LOTC “cuando se acredite que carecen de tal carácter o naturaleza turística” (art.2.2 LOTC), lo que tampoco ha sucedido.

Así pues, los tipos de establecimientos en que habrá de ofrecerse la modalidad de oferta extrahotelera (regulada en los Decretos 23/1989 y 18/1998), y los requisitos exigibles a los mismos, se definen como sigue:

A) Apartamento: La unidad alojativa que, integrada en un edificio con entrada común, se componga como mínimo de cocina, salón comedor, uno o más dormitorios y uno o más cuartos de baño, dotadas cada una de las piezas de mobiliario, enseres y equipamiento. Dentro de este tipo, tendrá la consideración de "estudio" la unidad alojativa definida anteriormente en la que la cocina, el dormitorio y el salón comedor formen una misma pieza de uso conjunto (artículo 3, apartados 1 y 2, del Decreto 23/1989, de 15 de febrero).

B) Bungalow: El alojamiento que, con una clasificación de tres o más llaves, disponga además de lo indicado para los apartamentos, de entradas independientes para cada una de las unidades alojativas que podrán construirse en forma adosada, contando con zonas ajardinadas de uso privativo para los clientes (art.3.3 D. 23/1989).

C) Villa: El alojamiento que con una clasificación de cuatro o cinco llaves, disponga además de lo indicado para los apartamentos, de entrada independiente para cada unidad alojativa, que estará aislada y rodeada completamente de jardines (art.3.4 D. 23/1989).

Ha de tenerse en cuenta que todas las modalidades de “apartamentos turísticos” (apartamentos, bungalows y villas) deberán ser ofrecidas para su explotación en grupo, en las modalidades de “bloques” (integrado por todos los apartamentos, bungalows o villas situados en una misma edificación o complejo explotados por una sola unidad empresarial), “conjunto” de apartamentos, bungalows o villas (los que constituyen una parte o agregación de unidades alojativas situadas en una misma edificación o complejo que se exploten bajo una sola unidad empresarial) o unión de conjuntos (formado por la totalidad de los conjuntos de un mismo edificio o complejo), tal y como así lo exige el artículo 4 del D.23/1989, que, por tanto, prohíbe su explotación turística de forma aislada (que era la que se permitía a las viviendas turísticas en la inicial redacción del reglamento).

Además, el grupo de “apartamentos turísticos” deberá contar con los servicios mínimos y suministros siguientes: a) Limpieza. b) Cambio de lencería. c) Conservación y mantenimiento. d) Recogida de basuras. e) Caja fuerte general del establecimiento. f) Agua potable, fría y caliente, permanente, tanto en cocina como en servicios sanitarios. g) Gas y energía eléctrica (art.21 D.23/1989).

Por excepción, la Disposición Adicional Primera del Decreto 23/1989 permite a la administración turística eximir del cumplimiento de “alguna” de las condiciones y requisitos exigidos como mínimos a los *“apartamentos turísticos, cuando así lo aconsejen razones climatológicas, las características del inmueble y su entorno, la capacidad alojativa y cantidad y calidad de los servicios complementarios”*, admitiéndose en su Disposición Adicional Segunda que los *“apartamentos turísticos situados en zonas consolidadas urbanas, cascos históricos, etc., podrán ser eximidos de la obligatoriedad de disponer de jardines, piscinas, solarium e instalaciones deportivas”*.



D) Casas Rurales: Son aquellas edificaciones de arquitectura tradicional canaria, definida conforme a las correspondientes normas de planeamiento, o de excepcional valor arquitectónico, normalmente aisladas, y en general, las vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, localizadas preferentemente en suelo rústico o, excepcionalmente, en cascos urbanos de valor histórico-artístico, delimitados en los respectivos planes de ordenación o por la normativa sectorial, siempre que se hallen enclavados en un entorno rural y no estén integrados en suelo declarado de uso turístico (art.3.1 Decreto 18/1998, de 5 de marzo).

Se entienden incluidas en el concepto de casa rural, las casas solariegas familiares y las edificaciones dependientes de las mismas tales como alpendes, cuartos de aperos, cuadras, colgadizos, pajeros u otras de similar naturaleza, siempre que respondan a los conceptos tipológicos e histórico-artísticos definidos en el apartado anterior. Estas construcciones deberán haber obtenido las preceptivas autorizaciones y licencias urbanísticas y medioambientales que permitan su destino para uso turístico alojativo, teniendo que estar debidamente acondicionadas conforme a las exigencias de este Decreto (art.3.2).

Las casas rurales –añade el reglamento que las ordena- podrán ser ofertadas como alojamiento de uso exclusivo o utilizadas conjuntamente con propietarios u ocupantes con legítimo título que residan en el citado inmueble o con otros usuarios turísticos (art.3.3)

De su consideración como inmuebles aptos para el desarrollo del turismo rural se excluyen en el indicado reglamento, además de todas aquellas edificaciones que no reúnan las características tipológicas o histórico-artísticas generales señaladas en su artículo 3.1, los siguientes (art.5 D.18/1998):

- Los construidos con posterioridad al año 1950.

- Aquellos en los que se hubiera realizado obra nueva que supere el veinticinco por ciento (25%) de la superficie ya construida.
- Los integrados en suelo urbano o urbanizable declarado específicamente de uso turístico.
- Los inmuebles que aun respondiendo a alguno de los tipos señalados en el decreto, hubiesen sido objeto de ampliaciones o modificaciones que no respondan a la tipología arquitectónica tradicional originaria, así como aquellos cuyo entorno haya sido desvirtuado por la realización de edificaciones adyacentes u obras que no respondan a dicha tipología (no obstante, aquellas construcciones que hayan tenido intervenciones que desvirtúen sus valores arquitectónicos o histórico-artísticos, podrán rehabilitarse para el uso turístico siempre que se restauren las condiciones tipológicas alteradas).

Por excepción (como también sucedía con las modalidades de apartamentos turísticos), la Disposición Adicional Primera del Decreto 18/1998 permite en su apartado 1 que “por resolución motivada de la Dirección General competente en materia de ordenación e infraestructura turística del Gobierno de Canarias” se pueda eximir “de alguno de los requisitos de superficie, dimensiones o condiciones previstas en este Decreto” a las casas rurales que en el mismo se regulan.

Finalmente, la Disposición Transitoria Primera fija en un año desde la entrada en vigor del decreto 18/1998 (que lo hizo el 14 de abril de 1.998) el plazo para que los inmuebles que se encuentren en explotación y que sean susceptibles de considerarse casas y hoteles rurales, se acomoden a sus exigencias, en tanto que en la Transitoria Segunda se aborda específicamente la situación en que quedan las viviendas turísticas en explotación (cuya regulación por el decreto 23/1989 se deroga) estableciendo que las que “vengan explotándose como establecimientos alojativos de turismo rural que no puedan

acogerse a lo previsto en la Disposición Transitoria Primera del presente Decreto, podrán seguir funcionando como tales mientras mantenga vigencia la autorización administrativa obtenida”.

### **b) Competencias sobre Medio Ambiente y Urbanismo.**

Los Cabildos Insulares tienen atribuidas numerosas funciones como consecuencia de los títulos competenciales que ostentan en materia de Política Territorial y de Medio Ambiente, las cuales, a su vez, tienen una evidente incidencia en el sector alojativo turístico, pues dichas actividades se asientan sobre un territorio que el Cabildo, junto a las demás administraciones territoriales, está llamado a ordenar y controlar, de donde deriva el interés de su análisis al objeto de nuestro trabajo.

Dentro del “bloque de competencias generales” que la Disposición Adicional Primera de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (Ley 14/1990, de 16 de julio) transfiere a los cabildos destacan, tras la reciente reforma de la citada norma adicional llevada a efecto por la Ley 8/2001, las relativas a las materias de “Protección del Medio Ambiente y Gestión y Conservación de Espacios Naturales Protegidos” (apartados 6 y 7 de la citada D.A. 1ª, en su vigente redacción dada por Ley 8/2001, de 3 de diciembre), frente a la más reducida asignación que en materia de Política Territorial atribuye a los Cabildos su ley específica, en la que únicamente se menciona como transferida a las administraciones insulares la competencia sobre “Subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico, de conformidad a lo establecido en la legislación sectorial vigente” (apartado 10 de la citada D.A. 1ª), lo que no significa que los Cabildos carezcan de mayores atribuciones en el ámbito urbanístico –en sentido amplio– sino, simplemente, que el legislador territorial ha preferido que en este terreno, probablemente por la complejidad, dificultad y dinamismo del mismo, la asignación de competencias a los Cabildos y la definición de las concretas funciones derivadas de las mismas, sea realizada por las leyes sectoriales, de las que constituyen sus más destacados ejemplos (en cuanto a las importantes competencias que en ellas se atribuyeron a los Cabildos Insulares) la Ley 1/1987, de 13

de marzo, de Planes Insulares de Ordenación, la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial y, definitivamente, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (que derogó las dos anteriormente citadas) y su Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Por esta razón, a la hora de analizar las competencias que ostentan los Cabildos Insulares en materia de “Medio Ambiente” habremos de fijar nuestra atención en los Decretos que hayan definido las concretas funciones comprendidas en la materia “Protección del Medio Ambiente” y “Gestión y Conservación de los Espacios Naturales Protegidos” que la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1990 transfiere a las administraciones insulares, mientras que para el estudio de las competencias en materia “Urbanística y Territorial” (cuya asignación a los cabildos se realiza en la legislación sectorial) debemos centrarnos, fundamentalmente, en el estudio de las disposiciones al respecto establecidas en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de los Espacios Naturales de Canarias.

### **b.1) Competencias de los Cabildos Insulares en materia de “Protección del Medio Ambiente”**

Como ya hemos visto, la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, dio nueva redacción a la Disposición Adicional Primera de la citada Ley, de forma que en la misma se declaran transferidas a las Islas, entre otras, las competencias administrativas en materia de protección del medio ambiente y la gestión y conservación de espacios naturales protegidos, materias éstas que hasta el momento de entrada en vigor de la citada Ley 8/2001 figuraban entre las que habían sido “delegadas” en los Cabildos, por Decreto 161/1997, de 11 de julio (de hecho la reforma operada por la Ley 8/2001 vino a “convertir” en transferidas aquellas “delegaciones”).

Y a fin de determinar las concretas funciones que en las señaladas materias han sido transferidas a los Cabildos Insulares se dictó el reciente Decreto 111/2002, de 9 de agosto, en cuyos artículos 3 y 4 se detallan las funciones que comportan las transferencias en dichos ámbitos.

De este modo resulta que en el actual marco normativo canario a los Cabildos Insulares corresponden las siguientes competencias en materia de **Protección del Medio Ambiente** (art.3 D.111/2002):

*1. La conservación, protección y mejora de la flora y fauna, así como conservación, preservación y mejora de sus hábitats naturales; en particular:*

*a) El mantenimiento y la gestión de los viveros para el control y cultivo de ejemplares de la flora.*

*b) El mantenimiento y la gestión de los centros de recuperación para la recogida y atención sanitaria de los especímenes heridos de la fauna silvestre, tanto terrestres como marinos.*

*c) El levantamiento de los cadáveres de los cetáceos en coordinación con las administraciones locales y autonómicas.*

*d) La formulación, tramitación y elevación al órgano competente del Gobierno de Canarias para su aprobación definitiva de los planes de conservación de las Especies Vulnerables y los Planes de Manejo de las Especies de Interés Especial, ligadas al territorio insular.*

*(A estas competencias sobre protección de la flora y la fauna hay que añadir las que también ostentan los Cabildos para la autorización de actuaciones relativas a especies protegidas, que les son reconocidas en el art.8 del Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias).*

*2. La protección y restauración del paisaje natural.*

3. *La vigilancia y control de las aguas continentales, en cuanto se refiere a la riqueza piscícola, así como la expedición de licencias para el ejercicio de la pesca en dichas aguas y de permisos para la pesca en Cotos de Pesca. A estos efectos, se entiende por aguas continentales todos los manantiales, charcos, lagunas, acequias, embalses, canales, balsas y arroyos, ya sean dulces, salobres o saladas.*

4. *La ejecución de la política recreativa y educativa en la naturaleza, así como la divulgación e información ambiental, en particular, la autorización de acampadas.*

5. *La utilización y gestión de las áreas educativas y de exhibición de las instalaciones relacionadas con la vida silvestre.*

6. *La expedición de Cédulas Ambientales, y el mantenimiento y actualización de los Catálogos de las Áreas de Sensibilidad Ecológica.*

7. *La declaración básica de impacto ecológico.*

8. *La investigación, inspección, incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por infracción de la normativa reguladora de la materia de medio ambiente que han sido objeto de transferencia en los apartados anteriores, sin perjuicio de la facultad de cada Cabildo Insular de incorporarse mediante convenio a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.*

9. *Cualquier otra función relativa a la protección del medio ambiente estrictamente imprescindible para la ejecución de las funciones anteriores.*

Por su parte, en materia de **gestión y conservación de los Espacios Naturales Protegidos** corresponde a los Cabildos Insulares las siguientes funciones (art.4 Decreto 111/2002):

*1. La gestión y conservación de los Espacios Naturales de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, y de las áreas naturales canarias pertenecientes a la Red Natura 2000, en virtud de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, con excepción de los Parques Nacionales; en particular:*

*a) La aplicación del régimen de usos establecidos en los instrumentos de planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos.*

*b) La gestión y administración de equipamientos de uso público ubicados en Espacios Naturales Protegidos o en sus áreas de influencia socioeconómica, concediendo las autorizaciones necesarias para acceder a su utilización.*

*c) La autorización para circular por las pistas de los Espacios Naturales Protegidos formando caravanas, tanto las que se organicen con ánimo de lucro como las que tengan fines recreativos, de esparcimiento, culturales o de cualquier otra clase y que no conlleven finalidad de lucro, así como autorización para la celebración de pruebas deportivas de competición o entretenimiento en las pistas o carreteras de los Espacios Naturales Protegidos.*

*d) La emisión del informe preceptivo previo a las autorizaciones, licencias o concesiones administrativas u otros títulos habilitantes que se otorguen en el suelo rústico incluido en Espacios Naturales Protegidos o en sus zonas periféricas de protección.*

*e) La investigación, inspección, incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por infracción de la normativa reguladora en materia de medio ambiente que han sido objeto de transferencia en los apartados anteriores, sin perjuicio de la facultad de cada Cabildo Insular de incorporarse mediante convenio a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.*



*f) La elaboración, aprobación y ejecución de los programas específicos de actuación previstos en los instrumentos de planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos.*

*2. Cualquier otra función que conlleve el ejercicio de la gestión y conservación de Espacios Naturales Protegidos no expresamente reseñada en los apartados anteriores.*

En ambos casos, es decir, tanto en materia de “Protección del Medio Ambiente” como en la de “Gestión y Conservación de los Espacios Naturales Protegidos”, también se reconoce expresamente a los Cabildos Insulares la “*potestad de planificación en el ámbito insular, respecto de todas las funciones que le han sido transferidas*”, siempre conforme al marco legal de aplicación y la planificación general aprobada por la Comunidad Autónoma de Canarias (art.5 Decreto 111/2002).

De los expresados títulos competenciales revisten especial interés para el objeto de nuestro informe (la capacidad de intervención administrativa del Cabildo en el control de la oferta alojativa turística) los señalados en los apartados 1, 2, 6, 7 y 8 del art.3 del meritado Decreto (relativos a Protección del Medio Ambiente) y los descritos en los apartados “d” y “e” del número 1 del art.4 (referidos a Espacios Naturales Protegidos), de cuya relación con lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Ley de Ordenación del Turismo (dedicados a establecer las condiciones ambientales para el desarrollo de la actividad turística) resulta que el Cabildo, en el ejercicio de sus competencias sectoriales sobre Medio Ambiente, está llamado a intervenir en el control de las actividades y los establecimientos turísticos ubicados “*en espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica catalogadas –o en sus zonas periféricas- en aplicación de la legislación de prevención del impacto ecológico, así como cuando puedan resultar afectadas especies animales o vegetales declaradas protegidas*”, pues en todos estos casos la realización de la actividad turística alojativa no sólo precisa la intervención del Cabildo para la emisión de la

correspondiente Declaración de Impacto Ecológico (artículo 27.1 LOTC, en relación con el art.3.7 del Decreto 111/2002); sino que, más aún, la autorización de dichas actividades en aquellos suelos “o en sus zonas periféricas” (art.27.2 LOTC) también se condiciona al “informe preceptivo y vinculante” que el Cabildo está llamado a realizar al respecto (art.27.1 LOTC, en relación con el art.4.1.d del Decreto 111/2002), en su caso, a través del Patronato Insular adscrito a la Administración Insular que el artículo 230 de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, creó en cada isla al objeto de colaborar en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos existentes en la misma, entre cuyas funciones se encuentran las de “velar por el cumplimiento de la normativa, ordenación y planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos” y la “informar los proyectos de actuación y subvenciones a realizar en las Áreas de Influencia Socioeconómica.

Preciso es advertir ya, sin perjuicio de la genérica previsión establecida en el art.61 de la Ley de Ordenación del Turismo, que “la Declaración de Impacto Ecológico es un trámite preceptivo, esencial y previo a la autorización administrativa de los proyectos sujetos a evaluación de impacto”, en ausencia de la cual dicha autorización será un acto administrativo nulo de pleno derecho, tal y como así se sanciona en el artículo 18 de la Ley 11/1990, de 13 de julio.

Pues bien, los ámbitos territoriales en que el ejercicio de la actividad turística requiere el cumplimiento de los requisitos que han sido señalados –con la necesaria intervención del Cabildo en los términos expuestos- vienen regulados, en cuanto a los Espacios Naturales Protegidos, en los artículos 240 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2000, del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, y por lo que a las Áreas de Sensibilidad Ecológica se refiere, en los artículos 23 y siguientes de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, siendo, asimismo, de tener en cuenta respecto a las especies animales o vegetales protegidas, el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de

Canarias (dictado en ejecución de lo establecido en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres), en el que se incluyen aquellas especies, subespecies y poblaciones de la flora y fauna silvestres que requieran especiales medidas de protección.

A propósito de dicha regulación legal, ha de tenerse presente el relevante papel que los Planes Insulares de Ordenación están llamados a desempeñar en su vertiente de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla (PORN), con los cometidos que en el art.18 del Decreto Legislativo 1/2000 se asignan a aquellos en su consideración de PORN insulares, como son, entre otros, el establecimiento de limitaciones de uso en función de la singularidad de los ecosistemas y de su estado de conservación y, en particular, señalamiento de las áreas del territorio que deban ser excluidas de los procesos de urbanización y, en su caso, de edificación por sus características naturales, su trascendencia para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, para la preservación de la diversidad genética y de la variedad, singularidad o belleza de los ecosistemas y del paisaje; así como el establecimiento de las directrices o criterios básicos para la gestión de los Espacios Naturales Protegidos y también de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro, como así también los criterios para la defensa y mejora del ambiente natural y establecimiento de prohibiciones a las Administraciones canarias y a los particulares derivadas de esos criterios.

Y respecto a los PIOT interesa en este punto poner de manifiesto la capacidad que dichos Planes Insulares tienen tanto para declarar "Áreas de Sensibilidad Ecológica" en el ámbito de la Isla (art.245.2 y 3 DL 1/2000), con las consecuencias que de ello se derivan para la intervención del Cabildo en el control de las actividades que en el ámbito de las áreas indicadas se pretendan desarrollar.

Desbordaría el objeto de nuestro estudio entrar en el detalle de las normas sectoriales que han sido señaladas, por lo que ciñéndonos al concreto caso de Lanzarote, bastará con tener en cuenta que la Isla alberga una extraordinaria riqueza de flora y fauna endémicas, amén de ser el refugio de una decena de aves amenazadas, teniendo hasta doce espacios naturales protegidos que abarcan la práctica totalidad de las modalidades de protección establecidas en el artículo 48 de la Ley ( Reserva Natural Integral de los Islotes, Parque Natural del Archipiélago Chinijo, Parque Natural de los Volcanes, Monumento Natural de La Corona, Monumento Natural de los Ajaches, Monumento Natural de la Cueva de los Naturalistas, Monumento Natural del Islote de Halcones, Monumento Natural de las Montañas del Fuego, Paisaje Protegido de Tenegüime, Paisaje Protegido de La Geria, Sitio de Interés Científico de los Jameos, Sitio de Interés Científico del Janubio y Parque Nacional de Timanfaya) cuya delimitación se encuentra recogida actualmente en el Anexo de Reclasificación de los Espacios Naturales de Canarias del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

En los meritados ámbitos de suelo protegido (que integran casi la mitad del territorio insular) las competencias del Cabildo no acaban en la fase previa a la iniciación de la actividad alojativa, con la declaración de impacto y la emisión del informe vinculante, en su caso, pues a diferencia de lo que sucedía con las competencias transferidas en el ámbito “turístico”, en materia de protección medio ambiental y espacios naturales los Cabildos Insulares también tienen atribuidas las competencias para la *“investigación, inspección, incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por infracción de la normativa reguladora de la materia de medio ambiente que han sido objeto de transferencia”*, lo que les permite, en el ejercicio de las funciones derivadas de dichos títulos competenciales, controlar, vigilar y sancionar a los establecimientos turísticos que sin cumplir con los requisitos que hemos visto desarrollen su actividad en dichos *espacios protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica y en sus zonas periféricas* (así como en los lugares en que *puedan resultar afectadas especies animales o*

*vegetales declaradas protegidas*), si bien desde la consideración de aquellas eventuales conductas como infracciones medio ambientales y no turísticas (cuya inspección y sanción está reservada a la Administración de la Comunidad Autónoma).

De este modo, el Cabildo, en su condición de “órgano ambiental actuante” (art.19.2) ostenta específicas competencias para vigilar e inspeccionar los establecimientos y actividades implantados en aquellos ámbitos territoriales (art.32) así como para sancionar (art.36.1) las infracciones tipificadas en el artículo 34 y siguientes de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, que se sintetizan en la iniciación de actividades sometidas a trámite de Evaluación de Impacto Ecológico sin la pertinente Declaración de Impacto, el incumplimiento del condicionado ambiental de las Declaraciones de Impacto Ecológico y el falseamiento o la manipulación dolosa de información en el procedimiento de evaluación.

Además de vigilar y sancionar las indicadas infracciones, el Cabildo también puede, en dichos supuestos, suspender la actividad o la ejecución del proyecto de que se trate, previo requerimiento al órgano que, en su caso, hubiera dado autorización a la obra o actividad por plazo de 15 días. Si éste no fuere atendido el Cabildo podrá “adoptar las medidas oportunas para preservar los valores ecológicos amparados por la Declaración de Impacto Ecológico, pudiendo al efecto disponer la paralización de las actividades que supongan riesgo o lesión ecológica” y una vez “acordada la suspensión de las obras, se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la total interrupción de la actividad” (art.33 Ley 11/1990, de 13 de julio).

Por lo demás, al margen de las competencias derivadas de la legislación territorial y urbanística que el Cabildo tiene atribuidas para el control, desde dicho ámbito sectorial, de las actividades y la implantación de establecimientos turísticos en los espacios naturales protegidos y zonas sus periféricas (que veremos en el siguiente

apartado de este escrito) debemos hacer referencia, finalmente, a las competencias de que son titulares los Cabildos Insulares para vigilar, inspeccionar y sancionar las posibles infracciones en materia de espacios naturales, flora y fauna, recogidas, a nivel básico, en el art.38 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y normas de desarrollo, que podrían cometerse como consecuencia del desarrollo o ejecución de actividades turísticas alojativas en dichos espacios, tales como “la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales protegidos”, “la alteración de las condiciones de un espacio natural protegido”, “las acampadas en lugares prohibidos”, “la emisión de ruidos que perturben la tranquilidad de las especies en espacios naturales protegidos”, “la instalación de carteles de publicidad y almacenamiento de chatarra en los espacios naturales protegidos y su entorno”, “el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas”, “la ejecución, sin la debida autorización administrativa de obras, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso”, etc.

En conclusión, el Cabildo dispone de un gran potencial de intervención en los ámbitos territoriales protegidos para controlar la implantación y el ejercicio de actividades alojativo-turísticas, toda vez que a las funciones que le corresponden como consecuencia de los títulos competenciales que ostenta en materia de Medio Ambiente y Espacios Naturales son de añadir los que tiene transferidos en materia de “Turismo”, lo que dota a las Administraciones Insulares de una gran capacidad de intervención en dichos ámbitos territoriales protegidos, en los que, como hemos visto, tienen transferidas las potestades de inspección y sanción.

## **b.2) Competencias de los Cabildos Insulares en materia de “Urbanismo”**

La Disposición Adicional Primera de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias transfirió a los Cabildos Insulares la competencia en materia de “subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico” (apartado 10, en su redacción dada por Ley 8/2001), sin que más allá de dicha concreta atribución “urbanística” se contemplen en el “bloque de competencias generales” transferidas a los Cabildos en su ley específica ninguna otra referencia al citado ámbito sectorial.

En desarrollo de la indicada disposición adicional se dictó el Decreto 153/1994, de 21 de julio, sobre transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares, entre otras, en materia de “urbanismo”, en el que se describen las competencias y funciones que dicha transferencia conlleva, que son las siguientes:

### A) En materia de planes generales urbanísticos municipales:

- *Requerir a los Ayuntamientos de la isla para que adapten su planeamiento general a la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.*

- *Subrogarse, en caso de incumplimiento del requerimiento mencionado en el apartado anterior, en la formulación, aprobación inicial y provisional de Planes Generales o Normas Subsidiarias de Planeamiento.*

### B) En materia de licencias municipales de obras:

- *Subrogarse en la competencia para el otorgamiento de las mismas como consecuencia del incumplimiento de los plazos legales establecidos, alegados por el interesado ante el Cabildo Insular.*

En definitiva, se trata de las mismas competencias “subrogatorias” que habían sido transferidas a los Cabildos por el Decreto 63/1988, de 12 de abril, de ahí que nada nuevo aporte al respecto el Decreto 153/1994.

Pero el hecho de que en el “bloque de competencias” que la Ley 14/1990 transfiere a los Cabildos se contenga tan escasa atribución a estos en materia de urbanismo no significa que las administraciones insulares carezcan de mayores atribuciones “urbanísticas” (pues sucede justamente lo contrario) sino que se debe al hecho de que las importantísimas potestades y facultades cabildicias en este ámbito les vienen directamente reconocidas –antes como ahora- en la legislación sectorial territorial, hasta el punto, como es bien sabido, de haber contado con una ley “propia” en dicho ámbito (la Ley 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación), por lo que será en las normas sectoriales urbanísticas - en sentido amplio- en las que deberemos fijar nuestra atención para establecer el catálogo de competencias de intervención administrativa que ostentan los Cabildos con relevancia para el objeto de nuestro estudio, salvedad hecha, ya lo hemos advertidos, de las potestades y funciones planificadoras que en este ámbito tienen los Cabildos.

No obstante, abriendo aquí un paréntesis a los solos efectos de dejar genérica constancia de la extraordinaria carga competencial y posibilidades de ordenación que los Cabildos Insulares ostentan, bastará con señalar que a estos corresponde, entre otras funciones, la de formulación de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio así como la de los Planes Territoriales Parciales dictados en desarrollo del PIOT (cuyo objeto es la ordenación integrada de partes concretas del territorio diferenciadas por sus características naturales o funcionales), la formulación, también, de los Planes Territoriales Especiales de ámbito insular o comarcal en materias de competencia insular (cuyo objeto es la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, siempre que sean de competencia



insular), así como el otorgamiento de las llamadas Calificaciones Territoriales (que la ley considera instrumentos de ordenación territorial con los que, para una concreta se culmina ésta en suelo rústico –art.14.3.c TRLOTG-), sin olvidar que también interviene en la aprobación de los Planes Generales y Parciales de Ordenación municipales así como en la práctica totalidad de los instrumentos de ordenación previstos en la Ley mediante la emisión de informes preceptivos, lo que, como decimos, da idea del alcance de las potestades de planificación, esto es, de “ordenación” que el Cabildo Insular ostenta, cuyo análisis desborda el objeto de nuestro estudio, estrictamente referido a las facultades de “intervención”.

Pero antes de cerrar este paréntesis, hemos de advertir, por tratarse de una facultad inherente a la potestad de planificación que tiene directa incidencia en los mecanismos de intervención en la edificación y uso del suelo (p.e. licencias urbanísticas), que durante la formulación y tramitación de cualquiera de los instrumentos de ordenación de su competencia (Plan Insular, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Especiales) el Cabildo Insular puede acordar *“la suspensión de los procedimientos de aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación previstos en este Texto Refundido, de ámbito igual o inferior, y del otorgamiento de licencias urbanísticas”*, suspensión que no sólo se puede acordar durante la formulación del plan correspondiente, sino que también es posible decretar *“para áreas o usos determinados”* desde el momento en que la Administración Insular decida, simplemente, *“estudiar la formación o modificación”* de cualquiera de los planes señalados, pudiendo suspender desde dicho momento y durante un año *“el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para esas áreas o usos determinados así como la tramitación del planeamiento que desarrolle cada uno de ellos, conforme así lo autoriza el art.14.6 del meritado Texto Refundido (DL 1/2000, de 8 de mayo).*

Cerrado con lo dicho el paréntesis sobre las potestades de ordenación y planificación, y volviendo al régimen legal sectorial de

nuestra comunidad, lo cierto es que a raíz de la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, y más concretamente de los efectos de su Disposición Derogatoria Única, se simplificó notablemente el abanico normativo urbanístico en nuestra Comunidad (así como la interpretación y aplicación del mismo), pues aquella ley derogó expresamente la práctica totalidad de la hasta entonces dispersa legislación urbanística canaria. Así, la Ley 9/1999, “deroga y sustituye” a las siguientes normas: Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida, y la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, amén de diversas normas reglamentarias.

Un año después de su entrada en vigor y cumpliendo lo dispuesto en la Disposición Final Primera de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, vio la luz el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (en el que se refunde la Ley 9/1999, de 13 de mayo, con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, y Ley 13/1994, de modificación del anexo de la anterior).

Teníamos (lamentablemente ya hay que hablar en pretérito), pues, un único cuerpo normativo en el que de forma sistemática, integrada e integral se acometía la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma (el citado Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, al que en adelante nos referiremos como “TRLOTIC”), que, no obstante su reciente entrada en vigor, ha sido objeto de tres modificaciones parciales, operadas, la primera, por la Ley 2/2000, de 17 de julio (que afectó a los artículos 61, 63, 67, 77, 228 –sobre valoraciones– disposición transitoria segunda,

disposiciones finales primera y cuarta, y, asimismo, añade los artículos 201.bis, 229.1.bis al meritado Texto Refundido), más recientemente, por la Ley 6/2001, de 23 de julio (que modifica el art.16 del TRLOTC –sobre las Directrices Generales de Ordenación-) y, finalmente, por las llamadas “excepciones” (verdaderas modificaciones parciales) que se establecen en la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, con la que quiebra en un sector capital (el urbanístico-turístico) el modelo legal unitario que se pretendía con la aprobación del TRLOTC.

Pues bien, descendiendo ya a las concretas atribuciones cabildicias en materia urbanística, exponemos a continuación las más útiles, por su más directa relación con el objeto de este trabajo, para la intervención del Cabildo Insular en el control la oferta alojativa que interesa. Son las siguientes:

a) Otorgamiento de Calificaciones Territoriales (control de las actuaciones en suelo rústico).

A los Cabildos Insulares corresponde resolver sobre el otorgamiento de las llamadas “Calificaciones Territoriales”, que son los instrumentos establecidos en la Ley para “legitimar” las actuaciones (obras, usos y actividades de toda índole) que se pretendan llevar a cabo en suelo rústico, de conformidad, siempre, con las determinaciones que hayan sido establecidas para esta clase de suelo en el planeamiento (las actuaciones no previstas en el planeamiento para esta clase de suelo precisarían la aprobación por la COTMAC del correspondiente “Proyecto de Actuación Territorial”, previa su declaración de interés regional por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma).

Así pues, al Cabildo compete autorizar, mediante la aprobación de las correspondientes Calificaciones Territoriales, las actuaciones que quieran realizarse en suelo rústico, cuyo otorgamiento se halla condicionado, a su vez, a que dichas obras, usos o actividades sean

conformes con las determinaciones del planeamiento (condición previa para que pueda otorgarse la calificación) y, en algunos supuestos, que dichas actuaciones estén expresamente previstos en los planes de aplicación.

De esta forma el Cabildo Insular asume el “control” cuasi total de las actuaciones que pretendan desarrollarse en esta clase de suelo, pues aquí las licencias urbanísticas municipales no podrán otorgarse válidamente por los ayuntamientos sin que antes se haya aprobado la actuación de que se trate mediante la Calificación Territorial correspondiente, cuyo carácter previo y naturaleza vinculante subraya el legislador al sancionar con *“nulidad de pleno derecho las licencias urbanísticas otorgadas sin que previamente se haya autorizado el Proyecto de Actuación Territorial o la Calificación Territorial, cuando sean precisos de conformidad con este Texto Refundido”* (art.170.4 TRLOTC).

Solo los usos o actividades que se limiten a la simple utilización del suelo conforme a su naturaleza “rústica” (agrícola, ganadera, etc) sin que su desarrollo suponga transformación del mismo están excluidos de la necesidad de obtener la calificación.

La Ley de Ordenación del Territorio de Canarias concibe las citadas “calificaciones” como instrumentos de planeamiento (art.14 TRLOTC), y no como autorizaciones de intervención en el suelo (que propiamente lo sería la licencia municipal correspondiente), definiéndolas en el art.27.1 TRLOTC, como “el instrumento de ordenación que ultima, para un concreto terreno y con vistas a un preciso proyecto de edificación o uso objetivo del suelo no prohibidos, el régimen urbanístico del suelo rústico definido por el planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística aplicable, complementando la calificación del suelo por éste establecida”.

Con ello se pretende, por una parte, mantener la competencia para la ordenación y el control del suelo rústico en la Comunidad

Autónoma y los Cabildos, tal y como así se establecía en la Ley de Planes Insulares, y, de otro lado, se quiere que al culminar la ordenación concreta de dicha clase de suelo y antes de decidir “en detalle” sobre la misma se analice en profundidad el proyecto a ejecutar, a fin de determinar, al “calificar” cada caso singular, si éste cumple con los requisitos y principios establecidos para esta clase de suelo de forma general en la Ley (que podemos sintetizar en la preservación de su carácter rural, la protección del paisaje y el medio ambiente y evitar la formación de asentamientos no previstos – art.62.5 TRLOT-).

En línea de principio general, el artículo 66.1 TRLOT dispone que “en suelo rústico, los usos, actividades y construcciones permisibles serán los de carácter agrícola, ganadero, forestal, extractivo y de infraestructuras”, si bien “excepcionalmente podrán permitirse los usos industriales, residenciales, turísticos y de equipamiento y servicios que se integren en actuaciones de interés general”.

La concreción de los diversos usos, actividades y construcciones que pueden realizarse en las distintas categorías de suelo rústico (definidas en el artículo 55 TRLOT) vienen regulados en la Sección 2ª del Capítulo III del Título II del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (arts.63 a 67).

De este modo, en el suelo rústico de protección ambiental (cuyas categorías establece el art.55.a TRLOT distinguiendo los de “protección natural”, “protección paisajística”, “protección cultural”, “protección costera” y “protección de entornos”), solo se permiten, con carácter general, los usos, actividades, construcciones e instalaciones que expresamente legitime el planeamiento y sean compatibles con el régimen de protección a que dicho suelo esté sometido, con las especificidades establecidas en el art.63.1 TRLOT en función de las distintas categorías de protección.

Por su parte, en el suelo rústico de protección productiva (cuyas categorías establece el art.55.b TRLOT, distinguiendo los de “protección agraria”, “protección forestal”, “protección hidrológica”, “protección minera” y “protección de infraestructuras”) así como en el suelo rústico de protección de las formas tradicionales de asentamientos rurales (entre los que se distinguen los suelos de “asentamiento rural” y de “asentamiento agrícola” -art.55.c TRLOT-), en línea de principio, sólo podrán autorizarse las actividades que correspondan a su naturaleza y las construcciones e instalaciones que fueran precisas para el ejercicio de ese derecho, en los términos establecidos en la ley y siempre que hayan sido precisados en el planeamiento, en tanto que en los suelos previstos para los asentamientos rurales o agrícolas, se podrán realizar aquellos usos que expresamente contemple el planeamiento, el cual deberá asimismo definir los criterios dimensionales y, cuando esos asentamientos tengan carácter tradicional, deberá establecer las medidas precisas para mantener sus características singulares (art.63.2 y 3 TRLOT).

En el suelo rústico de protección territorial (que se define en el art. 55.d TRLOT como el destinado a la preservación del modelo territorial, sus peculiaridades esenciales y específicas y el valor del medio rural no ocupado, así como la salvaguarda del ecosistema insular y su capacidad de sustentación de desarrollo urbanístico) sólo serán posibles usos y actividades, con sus correspondientes construcciones e instalaciones, de carácter provisional y realizadas con materiales fácilmente desmontables (art.63.4 TRLOT).

Obviamente, en el suelo rústico incluido en Espacios Naturales Protegidos o en sus zonas periféricas de protección, el régimen de usos tolerados o permitidos será el especialmente establecido por sus instrumentos de ordenación, como así se reitera en el art.63.5 TRLOT.

Por su relación con el objeto de este trabajo, interesa destacar, respecto al uso residencial, que el artículo 66.7 TRLOT sólo lo

admite, siempre con tipología unifamiliar, “en los terrenos calificados como asentamientos rurales o agrícolas”, y, en este último tipo de asentamiento, condicionándolo a que la vivienda –siempre unifamiliar- esté directamente vinculada a la explotación agrícola, de forma tal que su primera ocupación sólo será posible previa acreditación de la puesta en explotación agrícola de los correspondientes terrenos o, en su caso, de la acreditación del mantenimiento de la actividad agraria de la finca.

Asimismo es de señalar que la Ley permite la implantación en suelo rústico, sin necesidad de formular un Proyecto de Actuación Territorial (cuya tramitación se precisa para la implantación de dotaciones, equipamiento o de actividades industriales o turísticas en suelo rústico –no clasificado de protección ambiental- que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento), mediante simple Calificación Territorial determinados usos a condición de que estén previstos en el planeamiento, como son, entre otros, los establecimientos comerciales y de servicios, de escasa dimensión, instalaciones de deporte al aire libre y acampada con edificaciones fijas, desmontables, permanentes o temporales, así como “los establecimientos de turismo rural que ocupen edificaciones tradicionales rurales rehabilitadas, dentro de los límites superficiales y de capacidad que determine la normativa sectorial pertinente” (art.67.5 TRLOTIC).

En todo caso, el Cabildo deberá tener en cuenta a la hora de resolver sobre la concesión de una Calificación Territorial la prohibición general que el legislador ha establecido en el apartado 3 del artículo 65 TRLOTIC, conforme al cual “no podrá realizarse ni autorizarse en ninguna de las categorías de suelo rústico, además de los usos y actividades prohibidos por los instrumentos de ordenación, los *actos que comporten riesgo para la integridad de cualquiera de los valores objeto de protección*” (naturales, paisajísticos, culturales, productivos, etc), concepto jurídico indeterminado (“riesgo para la

integridad de esos valores”) que dota de cierto margen de discrecionalidad –necesitado por ello de reforzada fundamentación- a la Administración Insular a la hora de resolver sobre la concesión de la calificación.

Asimismo, en la resolución de las calificaciones territoriales también habrán de tenerse en cuenta las llamadas “normas de aplicación directa” establecidas en el apartado 1 del artículo 65 TRLOTIC, las cuales prevalecen sobre las determinaciones del planeamiento (máximo de 2 plantas, adecuación al paisaje, etc), así como, en su caso, las normas de aplicación supletoria del apartado 2 del meritado precepto legal, que serán de tener en consideración por el Cabildo, junto a las normas directas, si no existieran determinaciones expresas del planeamiento.

Dejando al margen las cuestiones de procedimiento (cuya tramitación se inicia mediante la presentación de la solicitud ante el Ayuntamiento para que éste emita su informe que luego, junto a la solicitud, se remite al Cabildo para su instrucción y resolución en el plazo máximo de 6 o 4 meses, según se precise, o no, trámite de información pública, transcurrido el cual sin resolución expresa puede entenderse desestimada la solicitud), es de señalar que las Calificaciones Territoriales, y el aprovechamiento por ellas otorgado, caducan “por el transcurso de un año, desde su otorgamiento, sin haberse solicitado en forma la preceptiva licencia municipal” o “por el solo hecho del no comienzo o no terminación de las obras precisas para la ejecución dentro, respectivamente, de los dos y cuatro años siguientes al otorgamiento de la licencia o de los plazos inferiores que expresamente se hayan fijado en ésta”; caducando, asimismo, por el transcurso del plazo específicamente establecido para su vigencia, o, en su caso, el de la prórroga que se haya podido conceder (pues la calificación también puede ser concedida por tiempo determinado, transcurrido el cual pierde su vigencia).

Corolario de la expuesta regulación legal es que el Cabildo Insular, en su condición de administración competente para la



aprobación de las meritadas Calificaciones Territoriales, no solo dispone de una enorme capacidad de intervención administrativa en el control de los usos y construcciones que se pretendan implantar en el suelo rústico de la Isla (sin cuya aprobación no son posibles), sino que, además, el Cabildo también dispone de una amplio margen de discrecionalidad a la hora de resolver la aprobación de aquellas calificaciones que aún siendo admisibles en el planeamiento puedan, en el caso concreto, hacer peligrar los valores a proteger en esta clase de suelo (por cuya preservación ha de velar el Cabildo en la resolución de las calificaciones).

Y esta capacidad “cabildicia” de control sobre las actividades y edificaciones en suelos rústicos podría llegar a ser todavía mayor, prácticamente total, si la Administración Insular utiliza los mecanismos legales establecidos, que, vía planeamiento territorial, le permiten evitar o reducir la posibilidad de aprobación por la Comunidad Autónoma de Proyectos de Actuación Territorial que pudieran incidir o alterar el modelo de desarrollo insular establecido, haciendo uso de la facultad que le confiere el art.25.3 TRLOT, conforme al cual, el Cabildo, en su planeamiento territorial insular o parcial no sólo puede “establecer condiciones para garantizar la adecuada inserción de los Proyectos de Actuación Territorial en sus respectivos modelos de ordenación”, sino que, más aún, también puede “incluir la prohibición de la aprobación de Proyecto de Actuación Territorial en partes concretas del territorio que ordene”, posibilidad ésta que rectamente utilizada dejaría, de facto, en manos del Cabildo (vía planeamiento y calificaciones) el control prácticamente total de los desarrollos en suelo rústico.

*b) Emisión del informe previo, preceptivo y vinculante para el otorgamiento de licencias urbanísticas en los municipios sin planeamiento general.*

La Disposición Transitoria Sexta del TRLOT establece el régimen “especial” que resulta de aplicación a los “municipios que no cuenten con planeamiento general de ordenación”, disponiendo al

efecto, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones, que “la totalidad del término municipal se clasificará exclusivamente en suelo urbano y rústico”, integrando el primero “los terrenos así clasificados en virtud de un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias”, es decir, antes del 15 de mayo de 1.999, asignando a la segunda clase de suelo “todos los demás terrenos” del municipio sin excepción, los cuales, concluye la Ley, “perteneceerán al suelo rústico de Protección Territorial, salvo los de Espacio Natural Protegido, que se clasificarán como suelo rústico de protección natural y, en su caso, los sectores de suelo urbanizable estratégico”.

La simple lectura, a doble columna, de la citada previsión legal junto al régimen establecido en la misma Ley para la legitimación de actuaciones en suelo rústico, pone de manifiesto la enorme capacidad de intervención que el Cabildo Insular está llamado a tener en los municipios que carezcan de planeamiento general, pues la gran mayoría de su territorio será suelo rústico, clase de suelo ésta en la que, por regla general, no podrá ejecutarse actuación sin la previa aprobación de la correspondiente Calificación Territorial por la Administración Insular, que, en ausencia de planeamiento general de ordenación, sólo podrá otorgarla si la actuación de que se trate resulta compatible con las determinaciones del planeamiento insular en la forma expuesta en el precedente apartado de este informe.

Pero no acaba aquí, en el suelo rústico, el control que el Cabildo está llamado a efectuar en los municipios sin planeamiento general, porque la citada Disposición Transitoria añade en su apartado “c” otra previsión que extiende el meritado control preventivo del Cabildo a las actuaciones a realizar en el suelo urbano de dichos municipios, estableciendo al efecto que “El otorgamiento de licencia urbanística requerirá informe previo, preceptivo y vinculante, del Cabildo Insular correspondiente”.

En estos municipios, pues, el control preventivo del Cabildo sobre las actuaciones que se quieran desarrollar alcanza su máximo exponente, ya que, prácticamente, no puede realizarse ninguna actuación urbanística en el territorio de aquellos sin su consentimiento o aprobación por la Administración Insular.

c) Emisión de informe preceptivo y vinculante para la urbanización del suelo urbanizable no sectorizado (control de los futuros desarrollos en suelos turísticos).

Antes de entrar en el desarrollo de esta facultad de intervención cabildicia en el proceso de transformación del suelo “no sectorizado” (categoría a la que el planeamiento debe adscribir los terrenos que se reservan, entre otros, a futuros usos turísticos) parece conveniente detenernos por un momento en el régimen jurídico que para esta categoría de suelo urbanizable se establece en la Ley y la finalidad que con dicha regulación se persigue, lo que nos ayudará a entender mejor la trascendencia que tiene la intervención cabildicia en el procedimiento dirigido a autorizar la “urbanización” de dichos suelos “no sectorizados”.

El legislador territorial define el suelo urbanizable como el “integrado por los terrenos que el planeamiento general urbanístico adscriba a esta clase de suelo por ser susceptibles de transformación, mediante su urbanización, en las condiciones y los términos que dicho planeamiento determine” (art.52.1 TRLOT), se trata, pues, del suelo que puede “transformarse” en urbano.

A su vez, el suelo urbanizable se divide en dos grandes categorías, la de urbanizable “sectorizado” y urbanizable “no sectorizado”, en función de que “se haya producido o no la delimitación de sectores” por el planeamiento (art.53.1 TRLOT), con las consecuencias que de la inexistencia de dicha sectorización se derivan para el ejercicio del derecho “básico” a promover la transformación de aquellos suelos que el art.15 L. 6/1998 reconoce a los propietarios del suelo urbanizable, pues tal derecho solo podrá

ejercerse directamente en los suelos sectorizados (art.16.1 L.6/1998: “desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos ...).

Sobre el suelo urbanizable “sectorizado” se realiza una nueva división, en “ordenado” o “no ordenado”, en función de que “se haya producido directamente su ordenación pormenorizada” por el planeamiento que legitime la actividad de ejecución de los usos permitidos en esta categoría de suelo (residencial no turístico, industrial o terciario no estratégicos). Si dicha ordenación pormenorizada no se ha realizado el suelo sectorizado queda, lógicamente, como “no ordenado”.

Finalmente, el suelo urbanizable “no sectorizado” –que es el que aquí nos interesa- lo subdivide el legislador urbanístico en tres categorías, a saber, “turístico” (el reservado por el planeamiento para dicho uso), “estratégico” (destinado a actividades industriales o del sector terciario relevantes para el desarrollo económico o social insular o autonómico) y “diferido” (integrado por el restante suelo urbanizable no sectorizado).

Pues bien, el régimen legal del suelo urbanizable no sectorizado (del que forma parte el suelo turístico) introduce importantes limitaciones, en forma de controles administrativos preventivos (dirigidos a salvaguardar el interés público insular presente en los desarrollos turísticos), a la hora de permitir el desarrollo, esto es, la urbanización, de esos terrenos, pues frente al derecho básico reconocido en el artículo 15 de la Ley 6/1998 a los propietarios de suelo urbanizable (quienes tienen derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo) el legislador urbanístico canario dispone que la calificación de un suelo como urbanizable “no sectorizado” (y el urbanizable turístico necesariamente ha de clasificarse como tal) “por sí sola, no habilita para su urbanización, cuya legitimación requerirá la previa comprobación de su adecuación a los intereses de carácter supramunicipal afectados en cada caso”, a

cuyo fin “requerirá de informe favorable del Cabildo Insular correspondiente” (art.69.1 TRLOTC), de donde fácilmente se advierte el alcance y la enorme trascendencia que el informe cabildicio que nos ocupa tiene, pues del sentido del mismo dependerá que los propietarios de los suelos turísticos puedan urbanizarlos o no.

Con la indicada restricción al derecho de los propietarios de suelo urbanizable “no sectorizado” a promover su transformación, el legislador canario no ha infringido el art.15 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (que consagra aquel derecho con el carácter de básico a todos los propietarios de suelo urbanizable), pues, por una parte, el art.16.2 de la misma norma permite que las Comunidades Autónomas a través de su legislación urbanística “regulen la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación” cuando no se hayan delimitado sectores (art.16.1), y, lo que es definitivo, la Disposición Adicional Cuarta de dicha norma estatal permite al legislador canario “establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio”.

En definitiva, el Cabildo Insular también tiene la capacidad de decidir, con el informe preceptivo y vinculante del art.69.1 LOTCAN, si los suelos urbanizables “no sectorizados” (entre los que se encuentra el turístico) deben desarrollarse, pues el legislador territorial deja en sus manos la facultad de decidir si aquellos terrenos se urbanizan o no.

*d) Declaración de caducidad, en sustitución del ayuntamiento, de las licencias de obras municipales (control de la vigencia de las licencias municipales).*

La Ley canaria (art.169.1 TRLOT) impone a los ayuntamientos la obligación de que todas “las licencias urbanísticas que supongan la realización de obras se otorguen con unos plazos determinados para el comienzo y finalización de las mismas” añadiendo la previsión legal de que “si dichas licencias no indicaran expresamente dichos plazos, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de los de un año para iniciar las obras y dos años para terminarlas”, con lo que se cubre el vacío que resultaría de esa posible falta de previsión de plazos en la propia licencia para ejecutar la edificación que ella misma autoriza (la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en sus arts. 14 y 18, también impone a los propietarios de suelo urbano y urbanizable el deber de edificar los solares en el plazo que se establezca).

No obstante, la Ley permite la ampliación de dichos plazos estableciendo al efecto que “los Ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos de la licencia urbanística” (art.169.2 TRLOT); si bien el legislador condiciona la posibilidad de otorgar la prórroga al inexcusable cumplimiento de cuatro requisitos: a) Que el interesado la solicite expresamente; b) Que dicha solicitud se presente antes de la conclusión de los plazos establecidos para el comienzo o para la finalización de las obras; c) Que no se haya pedido ninguna otra prórroga; y d) Que en el momento de conceder la prórroga los actos autorizados en la licencia sean conformes con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística vigente en ese momento (art.169.2 TRLOT). Si se incumple cualquiera de estos requisitos la prórroga habrá de ser denegada por el ayuntamiento y, consiguientemente, declarada la caducidad de la licencia. Y aún si se cumplen todas las condiciones legales para su concesión, el plazo que podrá ser prorrogado “no podrá ser superior a los inicialmente acordados” en la licencia (o a los establecidos en la ley si ésta careciera de previsión expresa).

Como es de ver, la ley canaria persigue mantener a toda costa la eficacia e inmediata operatividad de los nuevos planeamientos, o de las modificaciones de los existentes, que hubieran entrado en vigor

con anterioridad a la solicitud de la prórroga, consagrando así el principio jurisprudencial conforme al cual la caducidad de la licencia es una institución al servicio de la eficacia del planeamiento.

Transcurridos cualesquiera de los plazos establecidos en la licencia o en la prórroga que pudiera haberse concedido, el órgano que la concedió (normalmente el alcalde) viene obligado a “declarar su caducidad”, lo que habrá de hacer “de oficio o a instancia de cualquier persona” (art.169.3 TRLOTIC).

La declaración de caducidad se configura legalmente como un acto “debido” y no “discrecional” o facultativo y produce el efecto de “extinguir la autorización” con la consecuencia de que “no se podrá iniciar ni proseguir las obras si no se solicita y obtiene una nueva licencia ajustada a la ordenación urbanística que esté en vigor”.

Y es aquí donde el legislador urbanístico atribuye al Cabildo Insular una importante facultad “sustitutoria” que le permite intervenir directamente en el control de la eficacia de las licencias concedidas por los ayuntamientos en los casos de inactividad municipal, esto es, si aquellos, incumpliendo sus obligaciones legales, no inician el procedimiento de caducidad de las licencias cuyos plazos se hayan agotado (y nadie como el ayuntamiento concedente de la autorización los conoce).

A tal fin el apartado 4 del art.169 TRLOTIC literalmente dispone: “Sustituyendo al órgano municipal competente, la declaración de la caducidad podrá ser efectuada por el Cabildo Insular si, requerido aquél al efecto, no iniciara el procedimiento pertinente dentro de los diez días siguientes a la recepción del requerimiento o habiendo sido iniciado, no se resolviera en el plazo de tres meses, siempre que concurren los requisitos previstos para ello en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

De este modo, cuando el Cabildo tenga conocimiento de que una licencia de obras ha agotado su eficacia por haber transcurrido

los plazos para el inicio o la terminación de las obras, puede hacer uso de la facultad que le confiere la Ley y requerir al órgano del ayuntamiento que la concedió para que inicie el procedimiento de caducidad y si éste no se incoara o resolviera por aquel en los plazos establecidos podrá “sustituir” al ayuntamiento en la tramitación del procedimiento y la declaración de la caducidad de la licencia, siempre que, conforme al art.60 LBRL, la no declaración de caducidad de aquella autorización por el Ayuntamiento afecte al ejercicio de competencias supramunicipales (por ejemplo, incompatibilidad de la licencia con la revisión del PIOT, caducidad de la autorización previa sectorial de turismo que hubiera amparado la concesión de la licencia de obras, etc).

El plazo de diez días señalado en el art.169.4 TRLOTIC debe entenderse como término temporal de que dispone el ayuntamiento para iniciar válidamente el procedimiento de caducidad, sin que, aún transcurrido aquel, pueda hacerse la sustitución municipal por el Cabildo en tanto no transcurra, como mínimo, un mes desde que se realizó el requerimiento (art.60 in fine LBRL), pues este último plazo viene establecido con carácter básico en un precepto que integra el sistema de garantías “mínimas” de la autonomía local constitucionalmente garantizada a los municipios (así también se hace en el art.171.b TRLOTIC que luego veremos).

Esta facultad “subrogatoria” del Cabildo tiene especial importancia para la plena efectividad de las eventuales declaraciones de caducidad de calificaciones territoriales y autorizaciones sectoriales previas que compete realizar a la Administración Insular (que ya hemos visto a lo largo de este trabajo), pues operando estas “autorizaciones” como requisito previo y necesario para la concesión de la licencia de obras es claro que la eventual declaración de caducidad de aquellas autorizaciones y calificaciones, con la consiguiente extinción de sus efectos, ha de producir idénticas consecuencias en las licencias municipales que fueron otorgadas al amparo de aquellas, por lo que el Cabildo no solo viene obligado a notificar al Ayuntamiento la caducidad de la autorización o



calificación correspondiente, sino también a requerir de éste el inicio del expediente de caducidad de las licencias municipales otorgadas con fundamento en aquellas.

*e) Declaración de disconformidad sobrevenida de las licencias urbanísticas con el nuevo planeamiento (control de la compatibilidad de las licencias con las modificaciones de planeamiento).*

En el precedente apartado de este trabajo analizamos el supuesto de caducidad de las licencias urbanísticas, institución jurídica que opera sobre la vigencia de las autorizaciones que habiendo sido concedidas de conformidad con las previsiones del planeamiento incumplen los plazos establecidos para la ejecución de lo autorizado (ha de tenerse en cuenta que las licencias sólo pueden ser concedidas si cumplen con la normativa sectorial y urbanística vigente en el momento de su concesión, pues en otro caso, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 164.1.a y 166.6 TRLOT y 62.1.f de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, estarían viciadas de nulidad radical, pues se estarían adquiriendo derechos o facultades “careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición”).

Puede ocurrir, sin embargo, que determinadas licencias concedidas de conformidad con la normativa vigente en el momento de su otorgamiento resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento territorial y urbanístico como consecuencia de las alteraciones que éste pudiera experimentar durante la “vigencia” de aquellas licencias. En estos casos dichas licencias no estarían incurso en situación de caducidad –pues el cambio en el planeamiento se produce antes de que finalicen los plazos establecidos en la licencia para iniciar o finalizar las obras- pero lo cierto es que aquellas autorizaciones devienen “sobrevenidamente incompatibles” con la nueva ordenación de los recursos naturales, territorial o urbanística.

En tales supuestos el art.171 TRLOTC concede a los Ayuntamientos la “facultad” de poder declarar dicha situación de disconformidad a condición de que las obras o usos autorizados no hubieran concluido (si concluyeron quedarían en situación de fuera de ordenación sobrevenida), disponiendo al efecto que “cuando las licencias urbanísticas resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, en virtud de la aprobación de un nuevo instrumento prevalente o de la revisión o modificación del vigente al tiempo del otorgamiento de aquéllas, y las obras o usos no hayan aún concluido ... el Ayuntamiento podrá declarar motivadamente la disconformidad, que conllevará, como medida cautelar, la inmediata suspensión de las obras o de los usos por plazo máximo de cuatro meses”.

El acto de declaración de disconformidad sobrevenida de la licencia válidamente obtenida en realidad principia un sencillo expediente –enseguida lo veremos- dirigido a revocar la licencia que provoca como medida cautelar la “inmediata suspensión de las obras o de los usos” autorizados en la licencia. Efectivamente, una vez dictado el acto declarativo de la disconformidad sobrevenida y suspendidos los efectos de la licencia, debe darse traslado de dicha resolución al interesado confiriéndole al mismo tiempo un plazo de audiencia –normalmente diez días- para que formule las alegaciones que considere pertinentes, transcurrido el cual y dentro del periodo de vigencia de la suspensión legal (máximo de cuatro meses) el Ayuntamiento “revocará la licencia total o parcialmente” determinando, en este último caso, “los términos y condiciones en que las obras ya iniciadas o los usos que venían desarrollándose puedan ser terminadas o continuar desarrollándose, respectivamente, con fijación, en su caso, de la indemnización a que por los daños y perjuicios causados hubiera lugar” (art.171.b TRLOTC).

Para la debida interpretación del precepto autonómico debe ponerse éste en relación con el artículo 42 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones (LSV) en tanto que derecho estatal

básico de necesaria aplicación cuyo desarrollo autonómico acomete el art.171 TRLOT, de donde resultan dos situaciones o supuestos claramente diferenciados a los que, a su vez, se aplica distinto régimen legal:

- a) Si la edificación amparada en la licencia que deviene sobrevenidamente disconforme con el planeamiento “ya se hubiera iniciado” (art.42.2 L. 6/1998) pero “aún no ha concluido” (art.171 TRLOT) –que es el supuesto que se contempla en la norma autonómica comentada- “la administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización si procediera” (art.42.2 LSV) en la forma que la legislación urbanística canaria establece (en la que se amplía dicha declaración a los “usos” y no solo a las “obras”) (art.171 TRLOT).
- b) Ahora bien, si en el momento de entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento “aún no se hubiera iniciado la edificación”, el art.42.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, impone la obligación legal (derecho básico estatal) de que “se declare extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación”, debiendo fijarse la indemnización, en el mismo expediente, por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa”.

De este modo, la interpretación conjunta y sistemática de las meritadas normas legales estatales y autonómicas (art.171 TRLOT y 42 LSV), obliga a concluir que si las “obras” no se hubieran iniciado en el momento en que la licencia resulte sobrevenidamente disconforme con el planeamiento, deviene en “obligación” municipal –auténtico deber legal- y no en simple facultad, la de “declarar extinguida la eficacia de la licencia”, siguiendo el procedimiento

señalado con la suspensión cautelar de la licencia que se hace aquí aún más necesaria.

Si por el contrario las obras ya se hubieran iniciado pero aún no han concluido, se establece la “facultad” –y no la obligación- que propiamente desarrolla el art.171.1 de la ley autonómica analizada más arriba.

Hecha esta importante precisión sobre el régimen legal de las licencias sobrevenidamente disconformes con el planeamiento, procede entrar ya en la exposición de las atribuciones que el legislador territorial también confiere a los Cabildos en esta materia.

Pues bien, como sucedía con las declaraciones de caducidad, también aquí el legislador autonómico habilita expresamente al Cabildo Insular para formular la declaración de disconformidad de la licencia y consiguiente suspensión de las obras y usos amparados en la misma, si bien la intervención de la Administración Insular sólo podrá tener lugar –como en las declaraciones de caducidad- “en caso de inactividad del Ayuntamiento” y siempre “en los términos del artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local” (art.171.a TRLOTC), es decir, previo requerimiento al Ayuntamiento recordándole la mencionada obligación y concediéndole un plazo no inferior a un mes para que proceda a declarar la disconformidad sobrevenida y suspensión de las obras autorizadas en la licencia.

Si en el plazo señalado (un mes) el Ayuntamiento no atiende el requerimiento cabildicio, la Administración Insular podrá “subrogarse” en el ejercicio de la meritada competencia municipal y declarar la disconformidad de la licencia con el nuevo planeamiento y la consiguiente suspensión de sus efectos.

No obstante, el tenor y alcance del artículo 60 LBRL (precepto configurador de la autonomía local constitucionalmente garantizada), en relación con lo dispuesto en los arts.42 LSV y 171 TRLOTC, parece

limitar –así lo entendemos- la posible sustitución del Ayuntamiento por el Cabildo al supuesto de que las obras autorizadas en la licencia no se hubieran iniciado, pues solo en este caso existe la verdadera obligación –directamente impuesta por la Ley- de declarar extinguida la eficacia de la licencia (art.42.1 LSV), cuyo incumplimiento permitiría la subrogación (art.60 LBRL), toda vez que si las obras se hubieran iniciado lo único que se establece, tanto en la norma estatal como en la autonómica (art.42.2 LSV y 171 TRLOT) es la mera “facultad” –y no la obligación- de que se pudiera declarar aquella incompatibilidad, por lo que no encajaría en el art.60 LBRL la sustitución cabildicia en este último caso (que aquel precepto básico sólo autoriza “cuando se incumplieran obligaciones impuestas directamente por la ley”).

*f) Paralización de obras y suspensión de licencias.*

Trataremos en este apartado las competencias que el legislador sectorial atribuye al Cabildo Insular en materia de “protección de la legalidad urbanística”, distinguiendo los dos supuestos habituales: 1) Obras que se llevan a cabo sin las correspondientes autorizaciones o contraviniendo sus condiciones, y, 2) Obras que se ejecutan al amparo de una licencia disconforme con la legalidad.

1) El primero de los supuestos señalados es objeto de expresa regulación en el art.176.1 TRLOT, en el que ampliamente se define el ilícito que nos ocupa como la realización de “actos de parcelación, urbanización, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo que estando sujetos a previa licencia urbanística o cualesquiera otras aprobaciones o autorizaciones se realicen, implanten o lleven a cabo sin dicha licencia o aprobación y, en su caso, sin la calificación territorial y las demás autorizaciones sectoriales precisas o contraviniendo las condiciones de unas y otras”.

Pues bien, cuando se detecten cualesquiera de esos actos carentes de cobertura legal, el art.176 TRLOT impone “al alcalde o al Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural” el

deber legal de “ordenar la inmediata suspensión de las obras o el cese en el acto o uso en curso de ejecución o desarrollo” y “proceder al precintado de las obras, la construcción o edificación, la instalación o el establecimiento, actividad o uso, así como, en su caso, de la maquinaria y los materiales afectos a aquéllas”, debiendo dar, también, “las órdenes correspondientes para la no concesión del suministro de los servicios de energía eléctrica, agua, gas, telefonía y cable” (art.176.2 TRLOTG).

Contra esos actos clandestinos se reacciona con una batería de medidas cautelares (suspensión, precinto y prohibición de suministros –e incluso, retirada de maquinaria y materiales-) que están legalmente obligados a ordenar “el alcalde o el Director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural”.

Como es de ver, el meritado art.176 no contiene atribución expresa al Cabildo para que pueda este decretar las citadas medidas cautelares cuando sus propios servicios de vigilancia detecten aquellos actos clandestinos, lo que, en principio, parece limitar la capacidad de intervención, de reacción cabildicia ante dichos actos, más allá de la comunicación o requerimiento de actuación que habría de realizar al órgano correspondiente poniéndolos en su conocimiento para que actúe.

2) El segundo de los supuestos que analizamos se regula en el art.184 TRLOTG y se refiere a las “obras que estén ejecutándose al amparo de una licencia cuando el contenido de la misma constituya o legitime una infracción urbanística grave o muy grave” (lo que requiere una previa valoración sobre la legalidad de la licencia).

Se trata, pues, de actos que han sido expresamente autorizados por una licencia municipal que, sin embargo, no era posible conceder al venir prohibidos en el bloque de legalidad de aplicación y con los que, además, se comete una “infracción urbanística grave o muy grave” (por ejemplo, licencias concedidas en suelo rústico careciendo de calificación territorial, las concedidas en suelo turístico sin la

autorización sectorial previa, las que legitimen excesos de aprovechamientos, etc).

En estos casos (en que formalmente se cuenta con un título administrativo habilitante, aunque inválido por su ilegalidad) el art.184 TRLOTC obliga al alcalde a que “disponga la suspensión de la eficacia de la licencia y, consiguientemente, la paralización inmediata de las obras que estén aún ejecutándose a su amparo”, deber legal éste a que el alcalde habrá de dar cumplimiento “de oficio, a solicitud de cualquier persona o a instancia de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural”.

Una vez dictada la resolución de suspensión de la licencia y de paralización de las obras, de la misma debe darse “traslado directo al órgano jurisdiccional competente, en los términos y a los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cuya art.127.2 establece la obligación de que aquel traslado se produzca “en el plazo de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiera dictado”.

A diferencia de lo que sucedía con los actos ejecutados sin licencia, en estos otros casos (suspensión de licencias contrarias a la legalidad que legitimen una infracción urbanística grave o muy grave) el legislador territorial habilita expresamente al Cabildo para suspender los actos municipales legitimantes de la infracción, estableciendo que el Presidente del Cabildo Insular “podrá sustituir la inactividad del Alcalde, previa advertencia y otorgamiento a éste de un plazo para actuar, que nunca podrá ser inferior a veinte días”, actuación subrogatoria que el Cabildo puede hacer “de oficio o a requerimiento de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural”, procediendo a continuación al traslado de la resolución de suspensión para su confirmación judicial.

Sin embargo, esta posibilidad sustitutoria tropieza con la conocida doctrina del Tribunal Constitucional que reiteradamente ha censurado las normas autonómicas que permiten la suspensión de

los actos de las entidades locales en materia urbanística por la administración regional fuera de los cauces establecidos en los artículos 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local, conforme a los cuales la suspensión de los actos locales es potestad exclusiva de los Tribunales.

No se entiende cómo –o por qué- el legislador contempla la sustitución del Cabildo para la suspensión de licencias, caducidad y declaración de disconformidad sobrevenida de las mismas, y, sin embargo, no se contempla dicha subrogación del Cabildo para el más simple y flagrante supuesto de obras clandestinas (sin licencia), en la posibilidad y constitucionalidad de la sustitución no ofrece ninguna duda, la cual, por otra parte, parece venir reclamada en estos casos con la mayor intensidad a fin de impedir que se consumen actos de construcción sin control previo alguno.

*g) Funciones inspectoras y sancionadoras.*

El Cabildo también tiene expresamente atribuida en el ámbito de su competencia (calificaciones territoriales en suelo rústico, determinaciones del plan insular de ordenación y planes territoriales de desarrollo, etc), las potestades sancionadora y de inspección, esta última (a la sancionadora nos referiremos más abajo) a fin de comprobar que los actos privados o públicos de uso de los recursos naturales o de ocupación, de edificación y uso del suelo se ajustan a la legalidad, y, particularmente, al planeamiento territorial, función pública inspectora cuyo ejercicio resulta, además, inexcusable (art.173.1 TRLOT) y, tampoco estará de más recordarlo, era una potestad que tenía reconocida el Cabildo en el artículo 66.2 de la previgente Ley de Disciplina Urbanística de Canarias de 1.990.

La Administración Insular puede, por tanto, ejercer a través de sus propios funcionarios la “inspección y disciplina territorial” en los ámbitos de su competencia (cumplimiento de las programaciones de crecimiento y demás determinaciones establecidas en el PIOT, cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en las



Calificaciones Territoriales, planeamiento territorial parcial, etc), cuyos miembros *“tendrán a todos los efectos la condición de agentes de la autoridad, estando facultados para requerir y examinar toda clase de documentos relativos al planeamiento y su ejecución, comprobar la adecuación de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y subsuelo a la normativa de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística aplicable y obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido”*, estando obligados a prestarles colaboración las administraciones públicas y los particulares (art.173.2 TRLOT). Además, la *“obstaculización a la labor inspectora”* constituye una infracción grave (art.202.3.e TRLOT) que se sanciona con multa de hasta 25 millones de pesetas (art.203.1.b) y que incluso podría dar lugar a la imposición de medidas sancionadoras accesorias como la inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones, incentivos fiscales y cualesquiera otras medidas de fomento (art.204.1.a).

Respecto a la potestad sancionadora el art.190 TRLOT también reconoce al Cabildo su competencia para *“la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores”* por las infracciones contra la ordenación territorial cometidas en el ámbito de sus competencias, atribuciones sancionadoras que, no obstante, el Cabildo solo podrá ejercer si *“no estuviere consorciado a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural”*, pues si hubiera suscrito convenio con dicho organismo aquellas competencias de titularidad insular habrían sido transferidas o delegadas a la meritada Agencia, lo que le impediría ejercer la potestad sancionadora en esta materia hasta tanto cese la delegación que se hubiere efectuado.

El esquema de distribución o delimitación de competencias que el legislador canario ha realizado entre las tres administraciones a las que reconoce atribuciones en materia sancionadora (municipal, insular y autonómica –esta última residenciada en la Agencia de Protección-) es el siguiente:

- 1) Al Ayuntamiento corresponde la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores por *infracciones de normas municipales y de la ordenación urbanística* (art.190.a TRLOTG), siendo, por tanto, la administración competente para tramitar los expedientes y sancionar las infracciones contra las ordenanzas municipales, el Plan General de Ordenación Urbana, los Planes Parciales y Especiales, Estudios de detalle y Catálogos municipales.
- 2) El Cabildo Insular (del que la ley no explicita sus concretas atribuciones sancionadoras, las cuales resultan por exclusión de las asignadas a los Ayuntamientos y a la Agencia) es competente para la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por infracciones contra las determinaciones de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio de su competencia (Plan Insular de Ordenación, Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Especiales dictados en desarrollo del PIOT y Calificaciones Territoriales), a las que habrán de añadirse las competencias sancionadora que también han sido transferidas a los Cabildos en materia de Protección del Medio Ambiente y Espacios Naturales (tratadas en el anterior epígrafe de este trabajo).
- 3) A la Agencia la ley asigna dos tipos de competencias que aquí denominaremos “propias” e “impropias”.

Las competencias sancionadora “propias” de la Agencia son las que la Ley le asigna directamente. Las impropias serían las que estando atribuidas por la Ley a otras administraciones (Ayuntamiento o Cabildo) la Agencia ejerce por “delegación” o por “sustitución” de aquellas.

Dentro de ese grupo de competencias que hemos llamado impropias, a la Agencia corresponde, en primer lugar, el

conocimiento de las infracciones de competencia local que le hayan sido expresamente delegadas o transferidas por los Ayuntamientos o Cabildos mediante la formalización del correspondiente convenio al efecto, y, en segundo lugar, a falta de esa delegación, también corresponde a la Agencia el conocimiento de esas mismas infracciones de competencia local “en sustitución” del Ayuntamiento o del Cabildo siempre que se trate de infracciones graves o muy graves y que las administraciones competentes no actuaran (incoación de expediente sancionador, etc) después de haber sido expresamente requeridas por la Agencia (se establece un plazo de 15 días para atender el requerimiento). Sin embargo, la subrogación de la Agencia puede presentar evidentes dificultades de viabilidad en los casos en que aquella entienda que el supuesto de que se trate constituye infracción grave o muy grave y la administración municipal o insular consideren, por el contrario, que constituye infracción “leve” o incluido que no es constitutivo de infracción, pues en tal caso no estaríamos ante un supuesto de dejación de funciones de la administración sancionadora competente, sino ante una confrontación de valoraciones que sobre el mismo hecho hacen dos administraciones distintas en los que, en principio, puede presentar dificultad la sustitución.

A las competencias “propias” de la Agencia la Ley se refiere de forma residual, estableciendo que dicho organismo conocerá “las demás infracciones tipificadas en este Texto Refundido”, es decir, todas aquellas que no sean competencia del Ayuntamiento o del Cabildo.

Finalmente, la Ley contempla el supuesto de concurrencia de infracciones derivando la competencia hacia la Agencia, a cuyo fin el art.190.3 in fine TROLTC dispone que “cuando en un mismo supuesto concurren presuntas infracciones de la competencia municipal o insular y de la Agencia de

Protección del Medio Urbano y Natural, la competencia corresponderá a esta última”.

Del meritado esquema legal de distribución de competencias sancionadoras entre las tres administraciones con facultades al efecto resulta, en principio, un notable potencial de intervención cabildicia en la materia (entendida como capacidad del Cabildo para sancionar los incumplimientos “territoriales” de la oferta alojativa turística) al menos en aquellos municipios o ámbitos parciales de éste que no cuenten o no tenga su planeamiento urbanístico adaptado al Plan Insular de Ordenación, pues en tales supuestos –de ausencia o inadaptación del planeamiento urbanístico- las determinaciones del PIOT sobre programación del crecimiento de plazas turísticas, tipologías y estándares de los alojamientos, etc, aún existiendo Plan General o Parcial y hasta tanto se adapten estos a aquel, resultan de aplicación inmediata y directa (art.18.5 y 6 TRLOT). Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora por el Cabildo en el caso que nos interesa tropieza con dos obstáculos que la limitan notablemente, derivados tanto de la regulación legal de las medidas cautelares sobre suspensión de los actos ejecutados sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la misma (art.176 TRLOT) –atribuidas al Ayuntamiento y a la Agencia- como de lo dispuesto en el art.200.1 TRLOT para el supuesto de que los actos de construcción o uso del suelo se ejecuten al amparo de una licencia que legitime una infracción urbanística grave, pues aquel precepto prohíbe la imposición de sanción alguna “mientras no se proceda a la anulación del acto o actos administrativos que les otorguen cobertura formal”, determinación legal ésta que unida a la previsión cautelar establecida en el art.184 TRLOT para la suspensión de obras que cuentan con título habilitante, viene a residenciar en sede judicial la eventual reacción cabildicia ante tales supuestos (nos remitimos a lo ya expuesto sobre la suspensión de obras con y sin licencia que comentamos en los precedentes apartados de este escrito).

**c) Competencias en materia de Patrimonio Histórico.**

La Disposición Adicional Primera de la Ley Territorial 14/1990, de 26 de julio, transfirió a las islas (apartado 23) la competencia en materia de “conservación y administración del patrimonio histórico-artístico insular”, en cuyo desarrollo se dictó el Decreto 152/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia, entre otras, de patrimonio histórico-artístico. En dicho Decreto territorial, dictado la bajo la exclusiva vigencia de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en ausencia, por tanto, de legislación autonómica concurrente), se delimitaban las competencias del Cabildo asignando a éste, en lo que aquí interesa, las siguientes funciones:

- Autorizar y suspender, en su caso, las obras que afecten a los Bienes de Interés Cultural que se hallen en Canarias, declarados como tales o en trámite de declaración, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

- Suspender las obras de demolición total o parcial, o de cambio de uso, de los inmuebles integrantes del patrimonio histórico o declarados de interés cultural, en los casos legalmente establecidos.

- Emitir informe preceptivo y vinculante en relación con todos los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas.

- Autorizar el cambio de uso que se pretenda efectuar respecto de un Bien de Interés Cultural o de un bien incluido en el Inventario Regional, y en su caso, en el Inventario General.

- La creación y gestión de un Registro de Bienes inmuebles, y de un Inventario de Bienes muebles, de interés histórico, radicados en su ámbito territorial de competencias.

- La Inspección de patrimonio histórico insular.

- La potestad sancionadora respecto de las funciones que tiene atribuidas.

Con la aprobación de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias, es el legislador sectorial autonómico el que tras declarar en el artículo 8.1 de la Ley que “Incumbe al Cabildo Insular de cada isla el ejercicio de las competencias en materia de conservación y administración del patrimonio histórico insular, transferidas en virtud de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias”, acomete la tarea de delimitar en la propia Ley sectorial las funciones que corresponden a los Cabildos en esta materia, de forma que en el apartado 3 del artículo 8 se atribuyen a aquellos las siguientes competencias:

a) Autorizar obras y usos a realizar en los Conjuntos Históricos en tanto no se aprueben los correspondientes Planes Especiales de Protección.

b) Autorizar, previo informe de la Comisión Insular de Patrimonio Histórico, el uso y las obras a realizar en los bienes de interés cultural y las intervenciones de restauración o conservación a llevar a cabo en los bienes incluidos en el Inventario de Bienes Muebles y en sus entornos de protección.

c) Emitir informe preceptivo y vinculante en la tramitación de los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos, Zonas Arqueológicas y Sitios Históricos. Asimismo, emitir informe en la tramitación de los catálogos arquitectónicos municipales, y en todos aquellos casos en que los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico afecten a bienes de interés cultural o incluidos en cartas arqueológicas o etnográficas.

d) Incoar y tramitar los expedientes de declaración de bienes de interés cultural, elevándolos al Gobierno de Canarias para su aprobación, así como las modificaciones de dichos expedientes.

e) Suspender las obras y usos que se lleven a cabo en el interior o exterior de bienes protegidos o en sus entornos de protección sin la autorización previa establecida en la Ley.

f) Adoptar en caso de urgencia medidas cautelares para impedir las actuaciones que signifiquen un riesgo o perjuicio para el patrimonio histórico.

k) Ejercer la potestad expropiatoria en los casos previstos en esta Ley.

l) Ejercer la potestad inspectora y sancionatoria en los supuestos establecidos en la Ley (cuyo artículo 96 tipifica las infracciones en la materia).

En definitiva, la gran carga competencial que los Cabildos ostentan en esta materia los configura como las administraciones protectoras del Patrimonio Histórico, a la que corresponde tramitar – de oficio o a instancia de parte- los expedientes para la declaración de los Bienes de Interés Cultural de la Isla (Monumentos, Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, etc, más relevantes del patrimonio histórico canario) cuya incoación provoca la suspensión del otorgamiento de licencias municipales de intervención en los inmuebles objeto del expediente y sus respectivos entornos, así como la suspensión de los efectos de las que se hubieran podido otorgar por el Ayuntamiento correspondiente hasta la resolución de dicho procedimiento (art.20), siendo posteriormente necesaria la intervención del Cabildo para legitimar la intervención (obras y usos) en los bienes formalmente protegidos o en sus zonas periféricas de protección (autorización previa del art.55 Ley 4/1999), hasta el punto de que también puede el Cabildo adoptar medidas cautelares de suspensión de obras, usos, actividades, vertidos, etc, incluso en

aquellos bienes no inventariados ni declarados formalmente de interés cultural (art.48) si se considera que de hecho reúnen los valores propios del patrimonio histórico de canarias (interés histórico, arquitectónico, artístico, arqueológico, etnográfico, paleontológico, científico o técnico) así como dictar órdenes de ejecución dirigidas a la conservación de dicho patrimonio (artículo 53 L.9/1999 y 153.2 y 157 TRLOT), interviniendo también en los expedientes de ruina de aquellos bienes (cuya demolición no podrá autorizarse sin la conformidad expresa del Cabildo –art.58 L.4/1999 y 155 TRLOT-), amén de otras importantes funciones que la Ley encomienda a la Administración Insular (como las inspectoras y sancionadoras).

Además de los Bienes de Interés Cultural (aquellos bienes más relevantes representativos de los valores de la cultura canaria que se inscriben en el Registro de Bienes de Interés Cultural), también forman parte del Patrimonio Histórico de Canarias los bienes que sin ostentar aquella mayor significación se hallan incluidos en los Catálogos Arquitectónicos Municipales (conformado por los inmuebles o espacios singulares del término municipal que merezcan ser preservados), catálogos de protección éstos a los que se refiere tanto la Ley del Patrimonio Histórico de Canarias (arts. 43 a 47) como la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (art.39 DL 1/2000, 8 de mayo), cuya formulación resulta obligatoria para los Ayuntamientos que deberán aprobar y mantener actualizados dichos catálogos estableciendo en los mismos el grado de protección que corresponda a cada uno de los bienes que lo integran y los tipos de intervención permitidos en cada supuesto (arts.45 y 46 Ley 4/1999).

Y en relación con dichos catálogos, el art.39.3 DL 1/2000, también impone al Cabildo la obligación de llevar un Registro Público Insular en el que se inscribirán todos los bienes incluidos en los Catálogos de los Planes vigentes en la isla, registro en el que se anotarán con carácter preventivo los bienes catalogables que sean objeto de protección por los Planes o Catálogos en tramitación, desde el momento de la aprobación inicial de éstos, y aquellos otros que sean objeto de las declaraciones reguladas por la legislación



reguladora del patrimonio histórico y artístico y de los Espacios Naturales Protegidos, desde la incoación de los respectivos procedimientos. Además, sobre los bienes catalogados el Cabildo también dispone de diversas facultades de intervención que, en su caso, le permiten adoptar medidas cautelares (suspensión de obras, actividades, emisiones, vertidos, etc) para evitar su destrucción o deterioro (art.48.1 L.4/1999), ejercer el derecho de tanteo y retracto, intervenir en los procedimientos de declaración de ruina de los mismos, autorizar su demolición, etc.

Es patente, pues, la capacidad que el Cabildo tiene para intervenir en el control de la oferta alojativa que pretenda desarrollarse en los ámbitos de protección patrimonial señalados, toda vez que en los mismos sencillamente no es posible intervenir sin la previa autorización cabildicia (arts.54 y 55), que, en definitiva, deberá decidir sobre la compatibilidad de la obra o actividad alojativa de que se trate con la preservación de los valores históricos y culturales objeto de conservación.

#### **d) Competencias en materia de Actividades Clasificadas.**

La Disposición Adicional Primera de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias también transfirió a los Cabildos Insulares la competencia en materia de “Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas” (apartado 18), en cuyo desarrollo se dictó el Decreto 153/1994, de 21 de julio, mediante el que se delimitaron los contenidos de la materia transferida atribuyendo a los Cabildos todas las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma (incluidas la inspectora y la sancionadora) reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, excepto las referidas a plantas de producción energética.

La posterior Ley territorial 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, vino a perfilar en nuestra Comunidad la regulación de las actividades

“molestas, insalubres, nocivas y peligrosas” (que ahora se denominan “clasificadas”) siendo el propio legislador sectorial el que directamente asumió la tarea de delimitar en el texto de la meritada norma legal las competencias de las Administraciones Insulares atribuyendo a los Cabildos las de coordinación, cooperación (técnica y jurídica), control e inspección (alta vigilancia del cumplimiento de la ley, realización de visitas de inspección) y subrogación municipal (tanto en los procedimientos autorizatorios como en los sancionadores) además de su competencia para la calificación de la actividad en el procedimiento de concesión de la licencia de apertura municipal.

El Cabildo, pues, interviene tanto en la fase de concesión de la licencia de apertura (emitiendo el informe de calificación de la actividad e imponiendo las medidas correctoras correspondientes) como también en el seguimiento, control y vigilancia del desarrollo de aquellas actividades en la Isla, pudiendo subrogarse en los procedimientos autorizatorios y sancionadores de competencia municipal en los casos de inactividad del Ayuntamiento.

La Ley resulta de aplicación a todas las actividades que sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las amplias definiciones que de tales conceptos se contienen en su artículo 2:

a) Serán calificadas como molestas las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

b) Se calificarán como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

c) Se aplicará la calificación de nocivas a las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola y, en general, al medio ambiente.

d) Se considerarán peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.

En todo caso, se considerarán actividades clasificadas (art.34.3), entre otras, las de “depuración de aguas residuales”, “captación, potabilización y desalación de aguas”, “almacenamiento de combustibles, objetos o materiales con riesgo de incendio o explosión”, “garajes y aparcamientos para vehículos” y las de ejercicio de la “hostelería” (que se define como el conjunto de servicios que proporcionan alojamiento y comida a los viajeros mediante precio), por lo que ninguna duda ofrece la consideración como actividad clasificada de los establecimientos alojativos turísticos hoteleros (hoteles, hotel-apartamentos, complejos residenciales, etc), a fin de garantizar la seguridad y salubridad de sus zonas comunes, comedores, cocinas, restaurantes, piscinas, salidas de incendios, ascensores, instalaciones de aire acondicionado, garajes, etc; aspectos que la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias subraya en su artículo 26.1 exigiendo que las actividades turísticas se desarrollen “con sujeción a la normativa de medio ambiente y de conservación de la naturaleza, con especial atención a las normas sobre residuos sólidos, sanidad y salubridad del agua, pureza del aire y del suelo, conservación de los espacios naturales protegidos, defensa de la flora y fauna, particularmente la protegida autóctona de Canarias y contaminaciones físicas, químicas, biológicas o acústicas”.

Todas estas actividades están sujetas a la previa obtención de la licencia municipal de apertura (art.4 de la Ley 1/1998) *que “será en todo caso previa a la de obras cuando el inmueble estuviere destinado específicamente a una actividad sujeta a esta ley”* (caso de hoteles, aparthoteles, complejos turísticos, etc) siendo competente para su otorgamiento el alcalde del municipio en que pretenda realizarse (art.5); requisito éste –relativo al carácter previo de la licencia de actividad clasificada- que ya no viene impuesto en un

simple reglamento (como sucedía hasta entonces con el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), sino que constituye hoy una exigencia terminantemente establecida (“en todo caso”) en una norma con rango de Ley, lo que obliga a concluir en la imperativa obligación de tramitar y obtener con carácter previo a la licencia de obras la licencia de apertura municipal, la cual opera actualmente como auténtico requisito de procedibilidad legal para la tramitación y obtención de la licencia de obras.

Al respecto reiterada jurisprudencia ha declarado que “la lógica de las cosas impone que antes de otorgar autorización para la construcción de un edificio donde se pretende desarrollar una actividad clasificada se compruebe por la autoridad administrativa competente que el proyecto que se presenta cumple con las exigencias de seguridad y salubridad antes apuntadas”, exigencia lógica que en nuestra comunidad es desde el año 1998 una imperativa obligación legal, tal y como, por otra parte, así también se establece en la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de la materia (artículo 6.1 Ley 16/1989, de 5 de diciembre, de Actividades Clasificadas de Navarra; artículo 19.1 Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León; artículo 17.1 Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de las Islas Baleares en materia de actividades clasificadas), cuya inobservancia puede dar lugar a la nulidad de la licencia de obras ex art.170.5 TRLOT.

Como decíamos anteriormente, es la propia Ley sectorial canaria la que directamente ha asumido la tarea de delimitar el contenido de las competencias de los Cabildos en esta materia, tarea que afronta en su artículo 8 estableciendo que corresponde a los cabildos insulares las siguientes atribuciones:

-- Calificar la actividad como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, examinando también la garantía y eficacia de los sistemas correctores previstos en el proyecto y su grado de seguridad

proponiendo, en su caso, las medidas correctoras complementarias procedentes.

-- La inclusión, en los planes insulares de ordenación que tramiten, de las determinaciones y directrices procedentes a que deban someterse los planes de ordenación urbana y las ordenanzas municipales en relación con las actividades clasificadas.

-- La aprobación de ordenanzas insulares en desarrollo de los reglamentos de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre condiciones técnicas de las actividades clasificadas y de los espectáculos públicos.

-- Informar con carácter vinculante la adecuación de las ordenanzas y reglamentos municipales a las ordenanzas previstas en la letra anterior.

-- Proponer a los alcaldes las medidas correctoras que, sin que exista petición de parte interesada, consideren pertinentes respecto a las actividades ejercidas en los respectivos términos municipales.

-- Informar de la procedencia del emplazamiento de actividades clasificadas en lugar distinto del previsto en las ordenanzas municipales o planes urbanísticos en casos excepcionales por razón de interés público.

-- Ejercer la alta vigilancia del cumplimiento de esta ley, sin perjuicio de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma.

-- Subrogarse en las competencias municipales en caso de inactividad de la Administración municipal en los términos previstos en esta ley.

-- La incoación e instrucción de procedimientos sancionadores así como la imposición de sanciones cuando los órganos municipales hayan hecho dejación de sus competencias.

El estudio de las competencias en materia de actividades clasificadas que interesan al objeto de nuestro trabajo lo abordaremos en dos apartados, relativos, el primero, a la intervención cabildicia en el procedimiento de concesión de la licencia y, el segundo, dedicado a las facultades dirigidas a la posterior inspección y sanción del ejercicio de dichas actividades.

*a) Facultades de intervención en la concesión de la licencia.*

Pues bien, siguiendo la secuencia lógica del desarrollo de una actividad clasificada, la intervención del Cabildo en el control de la misma comienza en el expediente de concesión de la licencia de apertura que se inicia ante el Ayuntamiento donde pretenda implantarse la actividad con la presentación por el interesado de la correspondiente solicitud acompañada de la documentación atinente al proyecto a desarrollar (memoria detallada de la actividad y proyecto de la instalación), a la que sigue la información pública de la petición y la emisión de los informes técnicos municipales que, como mínimo, y por tanto de forma necesaria, se habrán de referir (art.16.b L. 1/1998) a la “adecuación del proyecto a la normativa urbanística de aplicación y a las ordenanzas municipales”, a la “ubicación en la misma zona, o en sus proximidades, de otras actividades análogas que puedan producir efectos aditivos” y a la “procedencia o no de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública y vecinal”. Una vez realizadas las señaladas actuaciones y emitidos los informes necesarios el órgano municipal competente informa sobre la actividad y remite el expediente al Cabildo Insular “para la emisión del informe de calificación de la actividad” (art.16.c L.1/1998).

El objeto propio del “informe de calificación” que está llamado a realizar el Cabildo Insular en el procedimiento de concesión de la licencia de apertura es la verificación de “la garantía y eficacia de los

sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad, proponiendo, en su caso, las medidas correctoras” (art.17.2 L.1/1998) necesarias, dirigidas a que el proyecto cumpla las condiciones de seguridad, salubridad y sanidad ambiental exigidas (art.15), solicitando, con carácter previo, los informes que, en su caso, deban ser emitido preceptivamente por otras administraciones públicas competentes por razón de la materia a que se refiera la actividad.

En particular, el Cabildo deberá tener en cuenta al realizar la calificación “la naturaleza e importancia de la actividad, su emplazamiento y distancia a núcleos o edificios habitados, las alegaciones recibidas en la información pública, en su caso, y en general aquellas circunstancias que exijan limitaciones justificadas de los intereses privados por razones de interés general”, verificando el cumplimiento de las condiciones técnicas de las actividades, seguridad y prevención de incendios, salubridad e higiene, accesos, iluminación, ventilación y aire acondicionado, insonorización, evitación de molestias a terceros, efectos sobre el entorno, etc (arts.36 y 37).

Si el informe de calificación del Cabildo es desfavorable o condicionado al cumplimiento de las medidas correctoras que en el mismo se propongan, resultará vinculante para el Ayuntamiento que, en el primer caso, habrá de denegar la licencia, y, en el segundo, concederla –si procediera- expresamente condicionada a la observancia de las medidas propuestas por el Cabildo (art.17.4 L.1/1998). Las drásticas consecuencias que del eventual informe negativo del Cabildo se derivan para el otorgamiento de la licencia municipal hace que el legislador exija que el mismo se base “en criterios expresos que garanticen su objetividad” (como no podía ser de otra forma).

Además del contenido necesario del informe de calificación, la Ley confiere al Cabildo la facultad de poder hacer constar en aquel “*otras circunstancias relativas a aspectos urbanísticos o efectos*

*aditivos de la actividad solicitada*”, es decir, sobre los mismos extremos que en la fase municipal previa ya habrían sido informados por los técnicos del ayuntamiento.

Estas consideraciones “facultativas” que puede hacer el Cabildo en el informe de calificación (por ejemplo, sobre la incompatibilidad de la actividad o de su emplazamiento con el planeamiento territorial y urbanístico de aplicación advirtiendo la posible comisión de infracción urbanística en que podría incurrirse con la concesión de la licencia) carecen de efecto vinculante para el ayuntamiento (art.17.5), no obstante lo cual su constancia en el informe obligará al órgano municipal competente a pronunciarse sobre las mismas al resolver sobre la concesión de la licencia (art.18), bien asumiéndolas o, en su caso, expresando su razonada disconformidad con aquellas, supuesto este último en el que, para dar el debido cumplimiento al deber de motivación y no incurrir en arbitrariedad, resultará necesario nuevo informe de los técnicos municipales si estos no se hubieran pronunciado previa y expresamente sobre las cuestiones “facultativas” planteadas en el informe de calificación del Cabildo.

Sobre este particular también es de indicar que las eventuales consideraciones urbanísticas en el informe de calificación pueden llegar a impedir la obtención de la licencia municipal si el órgano correspondiente del Ayuntamiento no resolviera expresamente sobre la concesión de la misma, pues el art.19.b de la Ley establece que “si la calificación o el informe sobre el emplazamiento hubieran sido desfavorables a la concesión de la licencia, se entenderá denegada ésta”.

La intervención del Cabildo en el procedimiento de concesión de licencia de apertura de actividades clasificadas no siempre se limita a la emisión del informe de calificación, pues la Administración Insular también puede verse obligada a asumir la íntegra tramitación del expediente y resolver sobre la denegación u otorgamiento de la licencia de apertura en los supuestos de inactividad del Ayuntamiento, si transcurridos dos meses desde la presentación de



la solicitud de la licencia no hubiere remitido al cabildo insular el expediente. Dicha sustitución no es facultativa para el Cabildo, sino obligatoria, pero sólo podrá tener lugar a petición del interesado si este alega dicha circunstancia ante el Cabildo, que entonces, por imperativo legal, viene obligado a subrogarse –se subrogará– “en la tramitación municipal, instruyendo el correspondiente expediente y dictando la resolución procedente” (art.19.1), comunicando la sustitución al ayuntamiento que a partir de la recepción del acuerdo subrogatorio deberá remitir el expediente al Cabildo y abstenerse de realizar actuación alguna al respecto.

*b) Facultades de inspección y sanción.*

Además de la “visita de comprobación” que correspondería realizar al Cabildo con carácter previo al inicio de la actividad en los supuestos de sustitución municipal en la concesión de la licencia de apertura (art.23), el Cabildo tiene atribuida la potestad de inspección de las actividades clasificadas en toda su amplitud, de forma que podrá “ordenar en cualquier momento que por el funcionario técnico competente se gire visita de inspección a las actividades o espectáculos que vengán desarrollándose o instalaciones que funcionen, para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia o autorización y en la normativa de aplicación” (art.24).

A fin de garantizar el control cabildicio de las meritadas actividades, la Disposición Adicional Primera de la Ley impone a los Ayuntamientos la expresa obligación de dar cuenta al Cabildo insular de las licencias que concedan “a efectos de la comprobación del grado de adecuación a la calificación y medidas que haya impuesto este último”.

Si como consecuencia de las inspecciones realizadas por el Cabildo Insular se detectara la existencia de anomalías subsanables en el ejercicio de la actividad aquel debe ponerlas en conocimiento del alcalde del municipio correspondiente proponiendo al citado órgano municipal las medidas correctoras que se consideren necesarias y

“concediéndole un plazo no inferior a diez días ni superior a veinte para que proceda a su adopción y notificación al interesado”, transcurrido el cual el Cabildo se subrogará en el ejercicio de esta competencia -si el alcalde no cumplimentara la comunicación cabildicia- notificando el resultado de la visita de inspección y las medidas correctoras necesarias al titular de la actividad.

Tanto en el caso de que las anomalías detectadas en las visitas de inspección no fueran subsanables como en el de que, siéndolo, hubiere transcurrido el plazo concedido para su corrección sin que se hubiera hecho, la Administración competente ordenará la inmediata clausura de la actividad (art.25.4), cuyo cese podrá ser acordado por el Cabildo si se ha subrogado en la competencia del Ayuntamiento tras la inspección realizada.

También en sustitución del Ayuntamiento (previa comunicación al mismo por plazo no inferior a 10 días ni superior a 20) puede el Cabildo adoptar medidas cautelares de “paralización de cualquier actividad en fase de implantación o de explotación total o parcialmente” si se dan cualquiera de los motivos señalados en el art.29 de la Ley (ocultación de datos esenciales, falseamiento o manipulación maliciosa en el proyecto que sirvió de base para la autorización, incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto o cuando existan razones fundadas de posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente o peligro inmediato para las personas o bienes, en tanto no desaparezcan las circunstancias determinantes).

Por lo que se refiere a la potestad sancionadora, la ley establece que los cabildos podrán ejercerla “cuando los órganos de gobierno municipales hagan dejación de sus potestades sancionadoras” (art.62.2) y “se entenderá que existe dejación de la potestad sancionadora cuando un ayuntamiento tenga conocimiento de los hechos supuestamente constitutivos de infracción, por cualquier medio permitido en derecho, y no hubiere incoado el expediente sancionador, con notificación al imputado, en el plazo de un mes”, en

cuyo caso el Cabildo “requerirá del alcalde correspondiente la remisión del expediente completo, debidamente motivado, en el plazo de diez días”.

Al incoar el expediente sancionador y durante su tramitación el Cabildo, mediante acuerdo debidamente motivado, podrá adoptar medidas cautelares “*dirigidas a garantizar el cumplimiento y efecto de la resolución que pudiera recaer, a evitar los efectos de la infracción y garantizar la seguridad de las personas y bienes*” (art.60); medidas éstas que “podrán consistir, entre otras, en la suspensión temporal de la actividad, cierre del local o la instalación, adopción de medidas para garantizar la seguridad de personas y bienes y prestación de fianza”.

Las sanciones que podrán ser impuestas, en función del tipo y circunstancias de la infracción cometida, podrán ser las de “clausura del establecimiento, cese definitivo de la actividad o retirada de la licencia o autorización”, “suspensión temporal de la actividad o de los efectos de la licencia o autorización, hasta un máximo de seis meses”, “reducción del horario, especialmente cuando se incumplan las medidas relativas al control de ruidos en horas nocturnas” y “multas de hasta diez millones de pesetas”.

Ha de tenerse en cuenta que como previene el art.54.2 de la Ley, el cierre de un establecimiento o la prohibición de desarrollar una actividad que no cuente con la correspondiente licencia o autorización “no tendrá carácter de sanción, pudiendo ordenarse el mismo para el restablecimiento inmediato de la legalidad conculcada y hasta que ésta sea restablecida”.

De la tipificación de infracciones que realiza el legislador territorial bastará aquí con señalar que constituyen infracciones muy graves “el desarrollo de una actividad o la apertura de un establecimiento sin la previa licencia o autorización correspondiente”, “desarrollar la actividad sin sujeción a las medidas propuestas en el proyecto o a las impuestas en la licencia”, “la negativa a permitir el

acceso y a facilitar la función de inspección”, constituyendo infracciones de carácter grave, entre otras, “el desarrollo de una actividad sin haberse procedido a corregir las anomalías que siendo subsanables hubiesen sido detectadas a través de las visitas de inspección o comprobación”, “la obstaculización de la labor inspectora en las visitas de comprobación o inspección”, “la producción de ruidos y molestias”.

La comisión de estas infracciones lleva aparejada, además de la sanción que corresponda, las accesorias que se establecen en el artículo 57 de la Ley y que van desde la prohibición de obtener licencia en el mismo municipio para igual actividad durante el tiempo que se determine hasta la suspensión del suministro de energía eléctrica, combustibles líquidos o gaseosos y abastecimiento de agua potable y la devolución, en su caso, de las ayudas o subvenciones económicas destinadas a la financiación del inmovilizado de la actividad que el interesado haya obtenido de las Administraciones públicas de Canarias en los últimos cuatro años anteriores.

Finalmente, la Disposición Adicional Primera de la Ley también impone a los Ayuntamientos la obligación de dar cuenta al Cabildo insular respectivo “de las sanciones impuestas en las materias reguladas en esta ley”, por lo que ostenta aquel el correlativo derecho a tener conocimiento de las actuaciones sancionadoras municipales así como las licencias que los Ayuntamientos han concedido en la materia.

En conclusión, la Ley atribuye a los Cabildos insulares amplias facultades en materia de actividades clasificadas, de coordinación, cooperación (técnica y jurídica), control e inspección (vigilancia del cumplimiento de la ley y realización de visitas de inspección) y subrogación (tanto en los procedimientos autorizatorios como en los sancionadores) en las competencias municipales en caso de inactividad del ayuntamiento.

Mediante el ejercicio de estas competencias los Cabildos están llamados a intervenir en uno de los aspectos del control de la oferta alojativa turística a fin de garantizar que los locales y establecimientos donde se desarrolle aquella actividad reúnan los requisitos de seguridad y prevención de incendios, salubridad e higiene, accesos, iluminación, ventilación, insonorización, evitación de molestias -ruidos, humos, etc.- paliación de efectos negativos en el entorno, etc; pero también disponen de un gran potencial para actuar sobre las obras alojativo-turísticas que se inician a espaldas del Cabildo Insular (infringiendo el art.166.7 TRLOTC), pues la inspección de actividades clasificadas (a la que se halla encomendada la alta vigilancia de los mandatos contenidos en la Ley) nada más detectar el inicio de construcciones de las que se sospeche su posible destino a actividad turístico alojativa puede obtener la información necesaria sobre la obra de que se trate (licencia, proyecto, etc), a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de lo establecido en el artículo 6 de la Ley territorial 1/1998, por si dicha edificación se hubiere autorizado sin el previo otorgamiento de la licencia de actividad a que se pretenda destinar (autorización esta última que necesariamente ha de obtenerse con carácter previo a la de obras), en cuyo caso procederá que el Cabildo advierta al Ayuntamiento de dicha circunstancia para que suspenda las obras en ejecución y conceda al interesado el correspondiente plazo para que solicite la licencia de actividad con la presentación de documentación necesaria al efecto, pudiendo el Cabildo hacer uso de la facultad establecida en el art.184 TRLOTC si el ayuntamiento no atendiera el requerimiento en tal sentido efectuado, pues la suspensión por el Cabildo de las obras hallaría basamento en este caso en la manifiesta ausencia de la autorización de actividad que, por imperativo legal, ha de ser previa a la licencia de obras, incurriendo la licencia obtenida sin aquella previa autorización en el supuesto de nulidad del art.170.5 TRLOTC.

## **ANEXO I**

### **Relación cronológica de los Decretos de transferencia de funciones y servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares dictados desde la entrada en vigor de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias**

DECRETO 55/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de Régimen Local (*Dejado sin efecto por el Decreto 154/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 56/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de policía de espectáculos (*Dejado sin efecto por el Decreto 154/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 57/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de ferias y mercados insulares (*Dejado sin efecto por el Decreto 150/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 58/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de artesanía (*Dejado sin efecto por el Decreto 150/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 59/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de agricultura (*Dejado sin efecto por el Decreto 151/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 60/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de cultura, deportes y

patrimonio historico artistico insular (*Dejado sin efecto por el Decreto 152/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 61/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de transportes terrestres (*Dejado sin efecto por el Decreto 159/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 62/1988 de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de turismo (*Dejado sin efecto por el Decreto 156/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 63/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de politica territorial (*Dejado sin efecto por el Decreto 153/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 64/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de vivienda.

DECRETO 65/1988, de 12 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras (*Dejado sin efecto por el Decreto 157/1994, de 21 de julio, referenciado ut infra*).

DECRETO 150/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de artesanía y ferias y mercados insulares.

DECRETO 151/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administracion Publica de la Comunidad Autonoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de agricultura.

DECRETO 152/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico.

DECRETO 153/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de caza, actividades clasificadas y urbanismo.

DECRETO 154/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de régimen local y policía de espectáculos.

DECRETO 155/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de ocupación, ocio y esparcimiento.

DECRETO 156/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de promoción y policía del turismo insular.

DECRETO 157/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de carreteras.

DECRETO 158/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de aguas terrestres y obras hidráulicas.

DECRETO 159/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de transportes terrestres y por cable.



DECRETO 159/1997, de 11 de julio, de transferencias de competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención; de ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores; y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local.

DECRETO 111/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos; protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos.

DECRETO 112/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional.

DECRETO 113/2002, de 9 de agosto, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios sociales especializados a personas mayores, minusválidos y mujeres.

## **ANEXO - II**

### Relación cronológica de los Decretos de traspaso de servicios, medios personales y materiales y recursos al Cabildo de Lanzarote para el ejercicio de las competencias que le han sido transferidas por la C.A.

DECRETO 195/2002, de 20 de diciembre, de traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de competencias transferidas en materia de servicios sociales especializados a personas mayores y minusválidos.

DECRETO 181/2002, de 20 de diciembre, de traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos.

DECRETO 188/2002, de 20 de diciembre, de traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de explotación, uso y defensa y régimen sancionador de las carreteras de interés regional.

DECRETO 114/2000, de 26 de junio, de traspaso de servicios y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico artístico.

DECRETO 199/1998, de 16 de noviembre, por el que se complementan los Decretos 142/1997, 148/1997 y 156/1997, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote.

DECRETO 295/1997, de 19 de diciembre, de traspaso de servicios y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de artesanía y ferias y mercados insulares.

DECRETO 302/1997, de 19 de diciembre, por el que se modifica y se corrigen errores del Decreto 142/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios, medios personales y materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de carreteras.

DECRETO 309/1997, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 206/1997, de 7 de agosto, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención; ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local.

DECRETO 315/1997, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 148/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote, para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de transporte terrestre y por cable.

DECRETO 323/1997, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 167/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de promoción y policía del turismo insular.

DECRETO 330/1997, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 156/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote, para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de ocupación, ocio y esparcimiento.

DECRETO 156/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de ocupación, ocio y esparcimiento.

DECRETO 206/1997, de 7 de agosto, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención, ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local.

DECRETO 167/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de promoción y policía del turismo insular.

DECRETO 142/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios, medios personales y materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de carreteras.

DECRETO 148/1997, de 11 de julio, de traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de transportes terrestres y por cable.

DECRETO 173/1995, de 23 de junio, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y de recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias en materia de infraestructura rural de carácter insular.

DECRETO 28/1995, de 24 de febrero, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través de los Consejos Insulares de Aguas.

DECRETO 296/1993, de 10 de noviembre, por el que se actualiza la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso de competencias en materia de agricultura al Cabildo Insular de Lanzarote, mediante Decreto 106/1989, de 1 de junio, por integración de determinados funcionarios en el Cuerpo Administrativo.

DECRETO 106/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso, al Cabildo Insular de Lanzarote, de las competencias en materia de agricultura.

DECRETO 107/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso, al Cabildo Insular de Lanzarote, de las competencias en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico insular.

DECRETO 110/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso, al Cabildo Insular de Lanzarote, de las competencias en materia de política territorial.

DECRETO 108/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso,

al Cabildo Insular de Lanzarote, de las competencias en materia de transportes terrestres y turismo.

DECRETO 105/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso, al Cabildo Insular de Lanzarote, de las competencias en materia de artesanía.

DECRETO 104/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso, al Cabildo Insular de Lanzarote, de las competencias en materia de ferias y mercados insulares.

DECRETO 102/1989, de 1 de junio, por el que se establece la valoración definitiva del coste de los servicios inherentes al traspaso al Cabildo Insular de Lanzarote de las competencias en materia de régimen local y policía de espectáculos y de las unidades técnicas de apoyo para el ejercicio de dichas competencias y de las que se transfieran a dicho Cabildo en materia de ferias y mercados insulares, artesanía, agricultura, cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico insular, transportes terrestres, turístico y política territorial.