

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7138 *Pleno. Sentencia 42/2018, de 26 de abril de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 6711-2016. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de 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. Competencias sobre protección ambiental y principios de jerarquía normativa y autonomía local: nulidad de la disposición legal autonómica que declara determinadas actuaciones de interés insular a efectos de la tramitación de instrumentos de planificación singular turística (STC 129/2013).*

ECLI:ES:TC:2018:42

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6711-2016, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra los artículos 3 y 4 y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de 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. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Canarias. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 29 de diciembre de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra los artículos 3 y 4 y las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de 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.

Los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda derivan de lo establecido de manera conjunta o global en las disposiciones impugnadas que dan como resultado una regulación inconstitucional, en tanto que vulneradora del mandato constitucional de protección ambiental que contiene el artículo 45 CE (por ausencia de consideración de los valores ambientales), la competencia estatal establecida en el

artículo 149.1.23 CE (por vulneración del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental); de los principios de legalidad, jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecidos en el artículo 9.3 CE, así como del sometimiento pleno de la Administración a la ley establecido en el artículo 103.1 CE; de la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones locales establecida por el artículo 149.1.18 CE (en relación con la Ley de bases del régimen local) y de la autonomía municipal establecida en los artículos 137 y 140 CE.

Como antecedentes para la comprensión de los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los recurrentes la demanda expone que la Ley 6/2002 estableció la posibilidad de desarrollar en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma un modelo turístico específico, diferente al convencional (denominado «de sol y playa»), y basado en el paisaje y el medio natural como recurso, en el traslado al medio rural de parte de la actividad turística y el dimensionamiento de las actuaciones de acuerdo con la capacidad de promoción local. Dicha ley fue objeto de sucesivas modificaciones. Entiende la demanda que tiene especial relevancia para el análisis de las disposiciones impugnadas que, en desarrollo de la Ley 6/2002, se formulase el plan territorial especial de ordenación de la actividad turística de la isla de La Palma, que se aprobó en forma parcial por Decreto 95/2007. Parte de las determinaciones pendientes de aprobación lo fueron por Decreto 123/2008 y el resto fue aprobado, finalmente, mediante Decreto 120/2010. El Decreto 123/2008 fue objeto de Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, quedando finalmente anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2015, por falta de evaluación ambiental estratégica, lo que dejó sin cobertura de planeamiento a las 19 actuaciones que habían sido objeto de aprobación definitiva por el mismo.

La ley impugnada, a su vez, tiene como origen una proposición de ley presentada por el Cabildo Insular de La Palma que se justificaba en el escaso desarrollo de las actuaciones previstas y la no menos escasa implantación del modelo turístico perseguido y su especial necesidad en tiempos de crisis. Tras la correspondiente tramitación parlamentaria se aprobó la Ley 2/2016 que introdujo una regulación de la que la demanda destaca la creación de los denominados «instrumentos de planificación singular turística», instrumentos que prevalecen sobre el planeamiento insular y municipal en vigor, se pueden desarrollar en cualquier clase y categoría de suelo, y si se desarrollan en suelo rústico, están exceptuados de cumplir las condiciones establecidas por el artículo 8 de la propia Ley 6/2002 para las actuaciones turísticas en esta clase de suelo (disposición adicional tercera). En suma, los recurrentes consideran que por vía de las disposiciones adicionales se viene a otorgar la herramienta de desactivación del sistema general de garantía y protección medioambiental.

Las vulneraciones aducidas se concretan, someramente expuestas, en lo siguiente:

La creación y posible multiplicación, por ilimitada, de proyectos turísticos en el medio rural vulnera de forma mediata el artículo 149.1.23 CE, porque es contraria al artículo 20.1 a) del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece el principio de la previa planificación u ordenación territorial y urbanística, ordenando a las Administraciones públicas preservar de la urbanización al suelo rural que no sea preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. Los recurrentes inciden especialmente en lo que consideran el alcance de hecho de esta regulación por cuanto consideran que permite la utilización ilimitada del suelo rústico con fines turísticos, al haberse suprimido los límites globales y temporales a la planta de alojamiento turístico.

Lo expuesto sobre el carácter ilimitado en el número, capacidad de alojamiento y dimensión de las actuaciones turísticas posibles en suelo rústico y su capacidad, igualmente ilimitada e incondicional, de ubicación en cualquier categoría del mismo, incluidas las que albergan mayores valores ambientales y ecológicos, estén o no incluidas en ámbitos legalmente protegidos, implican igualmente que la disposición

adicional primera sea contraria al principio de desarrollo territorial sostenible enunciado en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015. A mayor abundamiento alegan que los instrumentos de planificación singular turística son también exceptuados por la disposición adicional tercera de cumplir las condiciones establecidas con carácter general en el artículo 8 de la Ley 6/2002, referidas a la compatibilidad territorial, la superficie mínima de la finca objeto de la actuación, la densidad máxima o relación máxima entre capacidad de alojamiento y superficie de la finca objeto de la actuación, y la exigencia de encontrarse en producción la explotación agrícola, condiciones todas ellas que se consideran orientadas, justamente, a propiciar un uso racional del recurso natural que constituye el territorio y una mejor conservación y protección del medio rural y sus valores.

La Ley 2/2016 es contraria al artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015 toda vez que no podrá nunca entenderse que tenga carácter excepcional un instrumento susceptible de legitimar una ilimitada, indeterminada e incondicionada serie de actuaciones turísticas de nueva construcción en el suelo en situación rural, impropias del suelo en esta situación y sin relación con la utilización racional de los recursos naturales. Tampoco la Ley impugnada justifica ni especifica mínimamente el «interés público o social» presuntamente concurrente, toda vez que la disposición adicional primera se limita a establecer que el propio instrumento de planificación contendrá entre sus determinaciones «la justificación detallada del interés insular y de las circunstancias concurrentes» y que «el Cabildo Insular resolverá sobre el interés insular del proyecto o actuación». No se contiene una sola indicación sobre los criterios que debería seguir dicha Administración para valorar la concurrencia de tal interés insular, que se supone público o social de la isla, lo que genera una absoluta inseguridad jurídica a los promotores públicos o privados, cuando tal declaración «será requisito para continuar la tramitación». Esta indeterminación resulta especialmente grave en sus consecuencias, ya que la disposición adicional primera.7 e) ordena a la corporación insular aprobar el instrumento de planificación singular turística, pues aunque puede establecer las condiciones y medidas correctoras que estime precisas, tras los trámites de información pública y de consulta institucional, el instrumento de planificación singular turística declarado de interés insular ha de aprobarse.

Los recurrentes cuestionan el carácter del instrumento de planificación singular turística pues entienden que están al margen de la definición, enumeración y determinaciones que impone la legislación canaria de ordenación del territorio. Señalan la inseguridad que supone su objeto relativo tanto a ordenación como a proyectos u obras. Argumentan que «queda claro el carácter de instrumento para la ejecución de una actuación urbanizadora y/o edificatoria con destino turístico, que es totalmente autónoma en su decisión, no sujetándose a la planificación urbanística ni territorial existente, sino prevaleciendo sobre la misma. Lo que comporta la transformación de un urbanismo de planes en un urbanismo de proyectos, enterrando el principio de planificación previa reconocido en el artículo 9.1 del vigente texto refundido canario, y que contraviene igualmente el mismo principio establecido en el artículo 20.1 a) del texto refundido estatal». Concluyen que es «claro, a la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, que la posible e ilimitada proliferación de proyectos, al margen y prevaleciendo sobre la ordenación territorial y urbanística, aboca a un resultado desequilibrado en la ocupación y transformación del suelo rústico, la clase que, precisamente, debe ser preservada de tales procesos».

El apartado octavo de la disposición adicional primera sería contrario a la legislación estatal en materia de evaluación ambiental. Este precepto regula el tipo de evaluación a que debe ser sometido el instrumento de planificación singular turística, según que «comporte ordenación» o no. La previsión de que cuando comporte ordenación será sometido al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica incumple la normativa básica estatal, en concreto, el artículo 31 de la Ley 21/2013 que reserva dicha decisión al órgano ambiental, en su informe ambiental, a la vista de la documentación presentada. Por el contrario, la norma establece imperativamente el procedimiento

simplificado de evaluación ambiental, y aunque se añade «en los términos previstos en la legislación estatal básica» lo cierto es que de tal literalidad no cabe interpretar que será esa legislación estatal la que determine el procedimiento de evaluación que corresponda en cada caso, sino que, en todo caso, se aplicará el procedimiento simplificado. Se incumple igualmente la Directiva 2001/42/CE, de evaluación ambiental, al denominar como instrumentos de planificación a puros proyectos, a fin de que puedan imponerse o desplazar al planeamiento vigente. Al propio tiempo se admite que, al menos parte de ellos, sean proyectos carentes de ordenación, a fin de evitar su evaluación ambiental estratégica o en su caso realizarla mediante el procedimiento mínimo o simplificado, al margen de la entidad o situación de tales instrumentos. Por último, algunas de las actuaciones afectan a espacios integrados en la red Natura 2000, por lo que las previsiones de evaluación ambiental estratégica simplificada serían contrarias a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

En cuanto a la disposición adicional segunda, al no justificar la declaración de interés insular contenida en la misma relativa a determinadas actuaciones turísticas o infraestructuras, vulnera el artículo 9.3 CE por carecer de motivación, no siendo razonable ni proporcionado adoptar por ley una decisión que, según la propia disposición adicional primera corresponde adoptar al cabildo insular. La norma declara el interés insular de 11 actuaciones urbanísticas de iniciativa privada cuya aprobación definitiva fue anulada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2015 por incumplir el instrumento de ordenación la legislación de evaluación ambiental estratégica. A juicio de los recurrentes se elude así la decisión judicial, sin que se justifique la singularidad de tales actuaciones para que no proceda la valoración y declaración de interés insular por el cabildo y vulnerándose así consiguientemente el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva,

Respecto al artículo 3, al permitir que se implante el uso turístico, aun en su modalidad rural de rehabilitación edificatoria, en cualquier categoría de suelo rústico, incluidas las de máxima protección natural, y dejar sin efecto las determinaciones en contrario que contienen, por mandato legal autonómico, los planes rectores de uso y gestión de los parques naturales, contraviene la legislación estatal básica en sus determinaciones sobre la preservación de los recursos naturales y las medidas para la conservación de los valores ambientales indudablemente contenidos por estos ámbitos territoriales declarados por ley como espacios naturales de la máxima categoría de protección establecida por la legislación canaria. Esta finalidad y prohibición enlaza con los principios establecidos en los artículos 3.2 a) y 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

Sobre el artículo 4 se afirma que la «determinación de que las condiciones generales de implantación de actuaciones turísticas en suelo rústico de protección paisajística no sea establecida por el planeamiento insular, con las garantías de diagnóstico, análisis, rigor técnico, informes y participación pública que comporta, sino por una corporación, el cabildo insular, mediante un acto administrativo indeterminado, incide en la posibilidad de arbitrariedad y falta de transparencia y participación ciudadana, máxime cuando el objeto del condicionamiento administrativo no es la compatibilidad o no de la actuación turística con los valores paisajísticos en presencia y su necesaria protección y conservación, sino la simple "integración paisajística" de los proyectos arquitectónicos, que no deja de ser una labor de minimización o enmascaramiento formal del impacto de una actuación cuya presencia, entidad y volumen ya han sido previamente determinados y aceptados sin tales condiciones de implantación.»

Finalmente, se aduce que la regulación de los instrumentos de planificación singular turística vulnera el principio de autonomía local al situar proyectos singulares, para cualquier clase y categoría de suelo, por encima de la propia ley canaria, el planeamiento insular y el planeamiento municipal. Tal supremacía habilita al cabildo insular y en su caso al Ejecutivo autonómico a prescindir de la calificación del suelo y de las determinaciones vinculantes de la normativa municipal sin causa concreta que lo justifique, lo que implica un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente

de razón suficiente y contrario a los artículos 137 y 140 CE. Asimismo, sobre la base de la doctrina de la STC 57/2015, de 18 de mayo, se entiende vulnerado el principio de jerarquía normativa, al situarse los proyectos singulares (instrumentos de planificación singular turística), para cualquier clase y categoría de suelo, por encima de la propia Ley canaria 6/2002 y el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales de Canarias aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, el planeamiento insular y el planeamiento municipal.

2. Por providencia de 31 de enero de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea contra los artículos 3 y 4 y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de 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; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno y Parlamento de Canarias, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

3. El día 16 de febrero de 2017 el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo propio hizo la Presidenta del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal ese mismo día.

4. Por escrito registrado el 23 de febrero de 2017 el Abogado del Estado se personó en el proceso exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. Las alegaciones presentadas por el Secretario General del Parlamento de Canarias interesando la desestimación del recurso fueron registradas en este Tribunal el día 3 de marzo de 2017.

Alude en primer lugar al marco competencial en el que se inserta la norma, señalando que se enmarca en las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo así como en materia de turismo, de manera que la delimitación de nuevas figuras de planificación, creándolas o modificando su contenido, entra de lleno en el ámbito competencial autonómico. Al respecto indica que la Comunidad Autónoma de Canarias se ha decantado por crear un modelo de regulación que presenta una interdependencia plena entre la planificación turística y la territorial, de modo que la ordenación turística se realiza y deviene operativa a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial y que, en todo caso, la legislación canaria turística hace del desarrollo sostenible el principio básico sobre el que debe pivotar el desarrollo del sector turístico. La disposición adicional primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, instauró un régimen especial para el desarrollo turístico de las islas occidentales, El Hierro, La Gomera y La Palma, respecto del previsto con carácter general y común para la ordenación territorial y urbanística del resto de islas del archipiélago. Para configurar este régimen especial la Ley 6/2002 estableció una serie de excepciones respecto al Derecho común autonómico en la materia, definiendo contenidos legales que concretan un modelo propio y singular, que ha sido modulado por la ley ahora impugnada. Así, el legislador autonómico diseñó un modelo de crecimiento turístico diferenciado, uno de cuyos elementos característicos es la habilitación del suelo

rústico como soporte físico de establecimientos turísticos, siempre y cuando se garantizara el principio de desarrollo sostenible.

El representante de la Cámara autonómica menciona seguidamente la doctrina constitucional en relación con la autonomía municipal señalando que en Canarias la calificación del suelo para el desarrollo de la actividad turística de alojamiento queda sustraída a los mecanismos urbanísticos ordinarios, pues se trata de una utilización a la que se dispensa una utilización cualificada del suelo radicalmente distinta a la simplemente residencial. De ahí que las previsiones de zonificación turística tienen su acomodo natural en los instrumentos de ámbito insular teniendo en este campo los planes municipales un papel subalterno, dado que la oferta turística no se presenta segmentada por términos municipales sino agrupada a escala insular o regional. Menciona a continuación la tramitación parlamentaria de la norma e incluye en su escrito unas extensas consideraciones acerca de la situación social y económica de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma para resaltar la importancia del turismo en las mismas.

El Secretario General del Parlamento de Canarias examina seguidamente los motivos de inconstitucionalidad planteados.

Señala que el primero que se formula no supera la necesidad de levantar la carga que supone argumentar sobre el vicio de inconstitucionalidad de cada precepto que se impugna. El segundo motivo que se alega se refiere a las sucesivas modificaciones que ha sufrido la Ley 6/2002 por parte del legislador canario. Parece que lo que se quiere evidenciar es que la regulación propuesta peca de inestable y que han sido los sucesivos cambios lo que ha impedido que la norma legal haya logrado sus objetivos. Resulta patente que las modificaciones ya producidas en el pasado no comprometen la constitucionalidad del régimen específico de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, ni la procedencia de abordar nuevos cambios. Las sucesivas modificaciones tienen su explicación en las cambiantes circunstancias del mercado turístico a lo largo de tres lustros, con una crisis de notables proporciones, y en la proliferación sobrevenida de otras normas que requerían la adaptación progresiva del modelo específico de ordenación turística.

En relación a la supuesta incidencia de sentencia firme en la situación objeto de regulación, el escrito de la Cámara autonómica niega que la Ley 2/2016 trate de eludir las consecuencias de una sentencia judicial. Es obvio que la preexistencia de la sentencia a la que aluden los recurrentes no conlleva la creación de un ámbito vedado a una nueva regulación por parte del legislador competente. Es claro que la disposición adicional segunda no pretende aprobar diversas actuaciones que la sentencia reseñada anuló, ya que tales actuaciones deben ser nuevamente tramitadas y aprobadas como tales actuaciones integradas en un instrumento de planificación singular turística o en cualquier otro instrumento de ordenación que resulte idóneo. La anulación del plan territorial especial turístico decretada por no cumplir adecuadamente la evaluación ambiental queda inalterada. La Ley únicamente les dispensa de la declaración de interés insular, exención que solo tendrá virtualidad en tanto que el Cabildo vuelva a tramitarlas en un determinado plazo. A las actuaciones de que se trata no se les exonera tampoco de la evaluación ambiental que no fue correctamente tramitada en su día: ni adicionalmente se les releva, en ningún caso, de la cumplimentación de las determinaciones, documentación y evaluación medioambiental exigidas para los instrumentos de planificación singular turística, ni la declaración de interés insular condicionará la resolución final que haya de adoptarse respecto a los referidos instrumentos.

Respecto a la queja de los recurrentes acerca de que la norma posibilita que los instrumentos de planificación singular turística habiliten establecimientos turísticos de alojamiento sin ningún límite en suelo rural señala que la ley impugnada no ofrece elemento alguno que pueda ser interpretado en el sentido de esa ilimitada habilitación de actuaciones. Por lo demás la oferta turística de cada isla puede ser restringida por el legislador, bien abordando directamente tal pormenor en una norma legal o apoderando a un específico instrumento de planificación para que discipline la cuestión.

En cuanto a la impugnación del artículo 4, considera que la misma está desprovista de toda fundamentación. En todo caso indica que el artículo 7.3 de la Ley 6/2002, tal cual queda redactado por el impugnado artículo 4 de la Ley 2/2016 no implica, en modo alguno, que sea posible la implantación de establecimientos turísticos en suelos rústicos de protección paisajística sin una habilitación contenida en el planeamiento insular, y que baste, al efecto, un acto administrativo ejecutivo singular por parte del cabildo. Igualmente, el Secretario General del Parlamento de Canarias estima que el alegado peligro de proliferación de actividades turísticas en suelo rústico no es tal, por cuanto la implantación de actividades turísticas en suelo rústico está sometida, con la salvedad de las casas y hoteles rurales, a las previsiones y cautelas del planeamiento de ámbito insular. En lo que respecta a la prevalencia de los instrumentos de planificación singular turística sobre las normas de protección existentes alega que estos instrumentos se integran en el sistema insular de ordenación territorial en paridad con el plan insular de tal forma que, respecto a sus contenidos, prevalecerán por razón del principio de especialidad y por cuanto, como ordenación posterior, tienen lógica supremacía sobre las anteriores determinaciones. La preeminencia sobre el planeamiento municipal está justificada en virtud del principio de jerarquía, pues se trata de instrumentos que funcionalmente quedan equiparados al plan insular.

Descarta a continuación la contradicción de la ley con la normativa estatal básica señalando que no existe contravención del artículo 20.1 a) Real Decreto Legislativo 7/2015. Igualmente descarta la vulneración de la legislación estatal en materia de evaluación ambiental.

Sobre la supuesta convalidación de actuaciones en suelo urbanizable que se imputa a la disposición adicional segunda señala que se da por supuesto por parte de los recurrentes que las actuaciones a las que se refieren van a ser aprobadas mediante su inclusión en un instrumento de planificación singular turística. En realidad la disposición se limita, sin más, a declarar como realizado el trámite previo de su declaración como interés insular, pero sin prejuzgar que su tramitación se encauce, finalmente, por el concreto procedimiento aprobatorio de ese instrumento. Respecto a que dichos instrumentos sean exceptuados por la disposición adicional tercera de cumplir las condiciones establecidas con carácter general en el artículo 8 de la Ley 6/2002, el escrito de la Cámara autonómica entiende que se basa en que se parte de un distinto supuesto de hecho. Mientras que el artículo 8 viene a regular el régimen de los establecimientos de alojamiento en suelo rústico, las actuaciones objeto de los instrumentos de planificación singular turística abarcan sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares estructurantes, lo que denota una singularidad que impide que les fuera aplicable un régimen de distancias o superficies mínimas propias de un establecimiento de alojamiento, cuando por definición carecen de la capacidad de albergar plazas turísticas de alojamiento.

El recurso también cuestiona que la ley no enuncie los casos de interés público o social que pueden tener cobertura en los instrumentos de planificación singular turística. El objeto de regulación y/o ejecución de relevancia o trascendencia insular en lo que afecta a esta materia ya estaba definido en relación a los planes insulares (art. 4.2 de la Ley 6/2002) y, de igual modo, para los planes territoriales especiales (disposición adicional primera.2 de la Ley 6/2002). La Ley 2/2016 no cambia la posibilidad de abordar una ordenación especial en suelo rústico para actuaciones de interés insular sino, simplemente, introduce otra herramienta, los referidos instrumentos de planificación, concurrentes con aquellos planes para ordenación singular de sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurales de trascendencia insular o supramunicipal. Es claro que el legislador especial no tiene por qué quedar constreñido a las categorías que haya diseñado la norma legal definitoria del modelo común o general de ordenación. Recalca al respecto la dualidad de objeto que pueden tener los instrumentos de planificación singular turística, por cuanto en ocasiones tienen naturaleza planificadora, mientras que en otros casos revisten caracteres ejecutivos. No existe un deber constitucional o estatutario que obligue al legislador canario a escalonar la plasmación

física espacial de sus políticas con incidencia en el territorio en dos fases sucesivas de planificación y ejecución, por lo que le es dable diseñar instrumentos habilitados en la norma legal que pongan en práctica directamente sobre el terreno las medidas operativas en que consista la acción administrativa sectorial.

El Secretario General del Parlamento de Canarias niega que se produzca la vulneración de la autonomía municipal que se denuncia en el recurso. La prevalencia de los instrumentos de planificación singular turística es consecuencia de la primacía del interés insular, como interés supralocal, sobre el interés local plasmado en el planeamiento urbanístico municipal y de la subordinación de la ordenación urbanística a la de índole territorial. El instrumento de planificación no invade competencias municipales en materia de urbanismo, pues es incuestionable el interés supramunicipal que subyace en los objetivos perseguidos, así como su ámbito territorial, que afecta a todos los municipios insulares, y la intervención de los ayuntamientos, pudiendo formular alegaciones, sugerencias y propuestas en defensa de sus intereses. En el caso de los instrumentos de planificación singular turística su función es la de habilitar sistemas generales, dotaciones o equipamientos singulares estructurantes de ámbito insular o en los que la ley considera que debe prevalecer el interés general y supralocal representado por el Cabildo Insular, sobre la ordenación urbanística del correspondiente municipio. La prevalencia del interés supralocal se justifica en la necesidad de instaurar de forma preferente «equipamientos insulares turísticos estructurantes», que tienen como finalidad vertebrar el desarrollo turístico de las respectivas islas. En la aprobación de estos instrumentos de planificación la autonomía municipal queda garantizada con la intervención de las corporaciones locales afectadas, mediante el correspondiente mecanismo de cooperación, al estar prevista la emisión de informe de la corporación local, procediendo una actuación de mediación para dirimir el conflicto por parte del Gobierno de Canarias, en caso de disconformidad de los municipios en cuyo territorio haya de asentarse la infraestructura o instalación.

Tampoco se vulnera la jerarquía normativa por cuanto los instrumentos de planificación singular turística no se aprueban y ejecutan al margen del modelo especial diseñado por la Ley 6/2002, sino que pasan a ser una herramienta genérica más, insertada en el propio sistema legal, requerida de una actuación administrativa que la impulse y aplique, y que, como tal, puede ser controlada y fiscalizada por los tribunales ordinarios.

Respecto a la supuesta vulneración de las normas de protección de los espacios naturales protegidos por la implantación de hoteles y casas rurales en suelo rústico, argumenta que los recurrentes sostienen que la admisión de establecimientos turísticos de alojamiento, en la modalidad de «hotel rural» y de «casa rural», en todas las categorías de suelo rústico, incluidos los espacios naturales protegidos, supone un atentado contra los valores naturales. Sin embargo, de la regulación vigente se infiere que no existe riesgo de proliferación de nuevas edificaciones, por ser edificios consolidados precedentemente e integrados en el ambiente rural en el que radican, y cuya dedicación al uso turístico servirá para lograr su conservación y adecuado mantenimiento. Las normas canarias permiten, con carácter general, actividades de alojamientos turísticos en cualquier caso de suelo rústico, incluso a falta de previsión en el plan, con el único requisito de que la construcción que las soporta ya estuviera erigida con anterioridad. En el caso controvertido se exige una condición adicional, que se trate de un inmueble integrado en el patrimonio histórico artístico de Canarias. Finalmente, el escrito del Parlamento de Canarias reitera que los instrumentos de planificación singular turística no posibilitan de forma ilimitada las actuaciones turísticas en suelo rústico, lo que permite excluir la vulneración del artículo 13.1 Real Decreto Legislativo 7/2015. Descarta también la supuesta vulneración de la prohibición de usos residenciales en los parques naturales.

6. La Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias presentó sus alegaciones por escrito registrado el día 3 de marzo de 2017, solicitando la desestimación del recurso por las razones de las que, seguidamente, se deja constancia.

Su escrito comienza con una serie de consideraciones generales acerca de los preceptos impugnados y de las razones de su impugnación. Alude a continuación a los títulos competenciales que amparan la regulación cuestionada, relativos a ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda y sobre espacios naturales protegidos, así como a la doctrina constitucional dictada acerca de ellos.

Comienza lo que denomina análisis pormenorizado de cada uno de los motivos de impugnación. A su juicio, en el recurso unas veces se invocan genéricamente títulos competenciales estatales. Otras mencionan la supuesta infracción de normas autonómicas como parámetro de constitucionalidad. En otros casos se invocan genéricamente directivas comunitarias, sin perjuicio de la oportuna invocación, en determinados casos, de preceptos estatales básicos.

En cuanto a las concretas impugnaciones, señala lo siguiente: Sobre el artículo 3 indica que el recurso le reprocha que permita las tipologías de hotel rural y casa rural en «cualquier categoría de suelo rústico», lo que, en opinión de los recurrentes, implica dejar «sin efecto cualquier determinación que haya establecido un plan o norma de un espacio natural protegido que, por razones de protección de los valores existentes, prohíba la implantación de actividades turísticas en todo su ámbito o parte del mismo». Sin embargo, la regulación cuestionada no contraviene el artículo 3.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, precepto del que deriva la necesidad de armonización entre los fines u objetivos de protección del medio ambiente y del desarrollo económico de la población rural. Ambos principios operan como elementos interdependientes, pues solo la implantación de la actividad turística, como actividad complementaria, permitirá poner fin al abandono progresivo del campo por la población, y, al mismo tiempo, dicho turismo rural tiene como principal reclamo los valores naturales de su entorno. Estos principios han de ser llevados a la práctica por el legislador autonómico, que ha de ponderar los distintos principios objeto de armonización (economía, empleo y cohesión social, de un lado, y protección del medio ambiente, de otro lado) para la consecución del interés general y el desarrollo sostenible.

Por lo demás, la concreta imputación que se formula al precepto es contradictoria con las propias características de las dos modalidades que contempla: el hotel y la casa rural. Conforme a la normativa sectorial turística ambas tipologías solo caben sobre edificaciones preexistentes que han de ser legales o, de no serlo, han de encontrarse en situación equiparable a la de fuera de ordenación y dichas edificaciones han de estar declaradas como integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que significa que son edificaciones que en ningún caso puede ser objeto de demolición, por la concurrencia de tales valores. La concurrencia de estos tres factores o requisitos preceptivos lleva a considerar que la admisión de tales tipologías en cualquier categoría de suelo rústico no puede constituir, en sí misma, como se reprocha en el recurso, un riesgo de quiebra de los valores naturales. Atendiendo a tales conceptos es fácil colegir la plena armonización, en la Ley 2/2016, de los aludidos principios de «economía, el empleo, la cohesión social» y de «protección del medio ambiente», ya que tratándose de edificaciones integrantes del patrimonio histórico que deben ser conservadas –no demolidas– cualquiera que sea el emplazamiento rural en el que se encuentren, la finalidad que se colige de la norma es que dichas edificaciones puedan tener un uso adecuado que permita su mantenimiento o explotación, en armonía, además, con el entorno natural en el que se insertan.

En todo caso, subyace en el recurso la presunción de que la habilitación del uso turístico en edificaciones ya existentes ha de suponer, por sí, una vulneración de los valores medioambientales, obviando que la efectiva implantación de dicho uso está sujeta y condicionada a las medidas de intervención sectorial y medioambiental aplicables en función de la actividad y emplazamiento. Por tanto, de la admisión del uso turístico en edificaciones integrantes del patrimonio histórico no cabe colegir, per se, ningún tipo de presunción de que tal actuación pueda vulnerar los valores medioambientales objeto de protección. De acuerdo con lo anterior tampoco se contravendría el artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 en la medida en que la

admisión de ese uso turístico no supone ningún tipo de excepción al régimen de intervención y utilización de dichos inmuebles. Y finalmente recuerda la imposibilidad de la invocación, como parámetro de la constitucionalidad de la norma, de la legislación autonómica y de las determinaciones de eventuales planes rectores de uso y gestión de parques naturales.

En cuanto al artículo 4, la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias expone que el reproche que se le formula se concreta en que la implantación de establecimientos turísticos en suelos rústicos de protección paisajística pueda realizarse sin estar prevista en el planeamiento insular, bastando para ello sólo un acto del Cabildo sobre las condiciones de integración paisajística. Tal premisa es errónea ya que esta previsión ha de ponerse en relación con el resto de preceptos de la Ley 6/2002 que exigen y determinan que toda implantación turística en suelo rústico haya de venir legitimada por el planeamiento insular, exigencia que es aplicable a todo tipo de categorías, incluida, obviamente, la de protección paisajística. Asimismo destaca que «no se menciona en el recurso ningún precepto constitucional o del bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) que se considere vulnerado, siendo carga del recurrente la identificación de los mismos; lo que determinaría la inviabilidad del propio motivo impugnatorio».

El análisis de la impugnación de las disposiciones adicionales parte de una serie de consideraciones previas acerca de los denominados instrumentos de planificación singular turística. Indica que su objeto no es nuevo, sino que la novedad estriba en que junto a los dos instrumentos de ordenación insular preexistentes (planes insulares y planes territoriales especiales) se crea un nuevo instrumento, también territorial y de ámbito insular, llamado a afrontar, exclusivamente, tal ordenación singular. Ese tipo de instrumento ya existe en otras legislaciones autonómicas que prevén instrumentos que, como este, presentan una doble naturaleza, como instrumento de ordenación o como proyecto de ejecución. Bajo la misma denominación de instrumentos de planificación singular turística puede articularse bien un instrumento de ordenación bien un proyecto de ejecución lo que determina un régimen jurídico diametralmente distinto, tal como se desprende de la impugnada disposición adicional primera.

En relación con la necesidad de preservar el suelo rural descarta la vulneración del artículo 20.1 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, ya que este precepto se limita a indicar que la ordenación territorial y urbanística deberá delimitar los ámbitos de suelo rural que hayan de pasar a suelo urbanizado y aquellos que deban ser preservados de la urbanización (resto del suelo rural), no argumentándose en el recurso en qué medida la previsión de los instrumentos de planificación singular turística implica vulneración de tal precepto estatal. Tampoco el contenido de la disposición adicional segunda, al declarar cumplimentado el trámite previo de la declaración de las actuaciones como de interés insular, predetermina la decisión final. Por otra parte, alega que la utilización racional y proporcionada, por cada una de las Administraciones públicas llamadas a tramitar y aprobar estos instrumentos de planificación, no puede ponerse en cuestión con ocasión de la impugnación del precepto que habilita el ejercicio de dicha potestad aprobatoria, ya que, conforme a la doctrina constitucional, el uso torticero de las normas no puede ser causa de inconstitucionalidad. Ese mismo argumento sirve para rechazar el motivo impugnatorio centrado en una supuesta vulneración del artículo 3.1 y 2 a) Real Decreto Legislativo 7/2015 por considerar que la implantación «ilimitada» de actuaciones amparables por instrumentos de planificación singular turística puede conllevar una quiebra del principio de desarrollo territorial sostenible contemplado en tales preceptos. Nuevamente, el recurso parte de la hipótesis de que pueda acontecer un uso desmedido o abusivo del precepto por parte de las Administraciones competentes para su aplicación, que pudiera contravenir el principio de desarrollo sostenible. Finalmente, la inaplicabilidad de las determinaciones generales del artículo 8 de la Ley 6/2002 no constituye *per se* vulneración constitucional alguna.

Sobre la contravención del artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 se afirma que dicho precepto admite tanto los usos excepcionales en suelo rústico como

también los usos constructivos menores conformes con la naturaleza de los terrenos. Igualmente sostiene que la figura de los instrumentos de planificación singular turística responde a un interés público o social en tanto que tiene por objeto los denominados equipamientos estructurantes, tal como se definen en la legislación canaria. Por lo demás, resalta que la innovación de la norma no es la posibilidad de afrontar una ordenación especial en suelo rústico para actuaciones de interés insular sino, simplemente, la introducción de un nuevo instrumento de ordenación territorial que, junto con los ya existentes, pueda abordar tal ordenación singular.

En cuanto a las afirmaciones del recurso acerca de la naturaleza jurídica de los instrumentos de planificación singular turística, recuerda nuevamente su doble carácter como instrumento de ordenación o proyecto de ejecución, sin que las normas estatales exijan en todo caso que todo uso o transformación del suelo deba venir precedido necesariamente de un previo instrumento de ordenación que lo legitime. Es evidente, en efecto, que la propia conformación de la planificación territorial y urbanística parte de la premisa de que los procesos de urbanización deban venir regidos por los correspondientes instrumentos de ordenación, pero ello no implica que, de forma excepcional, puedan legitimarse actuaciones singulares sin precisar de un previo instrumento de ordenación o, incluso, en contra de las determinaciones de los instrumentos vigentes en ese momento. Esas excepciones se contemplan en la propia legislación estatal. Así, el artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 admite expresamente, en el ámbito del suelo rural, la realización de usos y actos específicos de interés público o social, sin precisar de una previa ordenación. Del mismo modo, la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 7/2015 legitima a la Administración General del Estado para la aprobación de proyectos de infraestructuras, por razones de urgencia o de interés público, sin previa cobertura por una ordenación precedente o, incluso, en contravención con dicha ordenación, imponiendo, a continuación la adecuación del planeamiento afectado a la nueva actuación aprobada. Admitidas tales excepciones por la legislación estatal prevalente, tanto general como sectorial, la disposición adicional primera de la Ley 2/2016 aplica tales parámetros al ámbito de los sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares estructurantes turísticos, cuando tengan trascendencia insular o supralocal y sean declarados de interés insular, permitiendo su habilitación directa o autónoma a través de los instrumentos de planificación tantas veces mencionados.

Respecto a la denunciada vulneración de la autonomía local la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias señala que la prevalencia de los instrumentos de planificación singular turística es consecuencia del principio de jerarquía normativa, que determina que el planeamiento insular prevalezca sobre el municipal, en cuanto que los estos instrumentos se circunscriben a los sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares estructurantes turísticos, de trascendencia insular o supralocal, materias todas ellas reservadas al planeamiento insular. En los supuestos en los que los instrumentos de planificación singular turística habiliten directamente la ejecución de proyectos, sin contener propiamente ordenación se trata de legitimar sistemas generales, dotaciones o equipamientos singulares estructurantes de ámbito insular o supralocal en los que la ley considera que debe prevalecer el interés público representado por el Cabildo Insular e instrumentalizado en la obra o infraestructura de ámbito insular o supralocal, sometiendo la decisión, en caso de oposición de los municipios afectados, al Gobierno de Canarias. El legislador autonómico se limita, pues, a establecer la prevalencia del interés insular o supralocal, representado por el sistema general, la dotación o el equipamiento singular estructurante que pretende ejecutarse, frente al interés municipal, representado en la ordenación urbanística del correspondiente municipio. En todo caso, la intervención municipal en el procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación singular turística queda garantizada a través del oportuno mecanismo de cooperación, al habilitar la intervención de los municipios, cuando no sean promotores del proyecto, a través de la emisión de informe y forzando la intervención decisoria del Gobierno de Canarias en caso de disconformidad de los

municipios en cuyo territorio haya de asentarse la infraestructura o instalación. Con ello se respetaría el contenido mínimo de la autonomía municipal, considerada como participación del municipio en los asuntos que le afectan.

Acerca de la supuesta vulneración del principio de jerarquía normativa señala que no se trata del caso examinado en la STC 57/2015. A diferencia de aquel, en este la conformación de los instrumentos de planificación singular turística como instrumentos especiales y su prevalencia sobre el planeamiento insular o municipal no los convierte, en absoluto, en instrumentos desvinculados o no sujetos a la propia legislación que los regula y habilita.

Por lo que respecta a los motivos impugnatorios relacionados con el procedimiento de evaluación medioambiental señala que parten de un error, que es el de considerar que los instrumentos de planificación singular turística únicamente están sujetos al régimen de evaluación medioambiental estratégica simplificada. En realidad, el régimen de evaluación ambiental aplicable a los instrumentos de planificación aquí examinados, se rige íntegramente por lo dispuesto en la Ley 21/2013. De acuerdo con ello, el régimen de evaluación ambiental aplicable a estos instrumentos de planificación vendrá delimitado por la naturaleza jurídica que adopten dichos instrumentos, diferenciándose dos distintos: si el instrumento se tramita como tal plan, se somete al régimen de evaluación ambiental estratégica y si se tramita como un simple proyecto (en cuanto «no comporten ordenación»), se somete al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos que le resulte, en cada caso, aplicable. Consecuentemente, la plena aplicabilidad de la legislación estatal sobre evaluación medioambiental, en bloque, desvirtúa la tacha de inconstitucionalidad que se formula al precepto.

Respecto al alcance de la disposición adicional segunda indica que su finalidad es exonerar del trámite de declaración de interés insular determinadas actuaciones que ya fueron incluidas en otros instrumentos de planificación. Dicha actuación se califica como razonable y proporcionada, ya que todas las actuaciones así declaradas fueron objeto de inclusión en el plan territorial especial de ordenación de la actividad turística de la isla de La Palma, por lo que todas ellas ya fueron objeto de análisis, consideración y, finalmente, de aprobación por el cabildo insular. En todo caso, tal declaración no presupone su tramitación ni exonera del resto de los trámites necesarios y tampoco condiciona la resolución final que haya de adoptarse por el pleno del cabildo insular. Tampoco es correcta la afirmación de que tal declaración *ex lege* suplante la participación pública, ya que la declaración de interés insular no viene precedida, en ningún caso, de participación pública, operando ésta siempre a posteriori, una vez que la respectiva actuación ha obtenido la declaración de interés insular por el cabildo.

En relación a la tutela judicial efectiva se formulan dos imputaciones distintas en el recurso: por un lado, se señala que la declaración por ley del interés insular priva a dicha declaración de su posible revisión por la jurisdicción ordinaria, lo que no es cierto, ya que siempre será susceptible de revisión judicial la resolución que ponga fin al procedimiento. Tampoco se pretende eludir el cumplimiento de una sentencia (STS de 18 de mayo de 2015), a través de una ley singular, pues no hay convalidación legislativa del instrumento anulado. Simplemente, se trata de declarar que determinadas actuaciones objeto de regulación por el plan territorial anulado son de interés insular a los efectos de poder acometer su tramitación y eventual aprobación como instrumento de planificación singular turística.

7. Por providencia de 24 de abril de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra los artículos 3 y 4 y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley

2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de 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.

Los artículos 3 y 4 dan nueva redacción a los artículos 6 y 7.3 de la Ley 6/2002 en los términos siguientes.

«Artículo tercero.

Se suprime el contenido actual del artículo 6 de 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, y se le da nueva redacción de la siguiente forma:

"Artículo 6. *Especialidades sobre tipologías turísticas.*

1. Las tipologías turísticas correspondientes a hotel rural y casa rural podrán implantarse en cualquier categoría de suelo rústico, siempre que cumplan las condiciones establecidas para la respectiva categoría, y con independencia de que se encuentre o no previsto el uso turístico en el planeamiento de aplicación, quedando sin efecto cualquier previsión en contrario.

2. Las tipologías correspondientes a hotel emblemático y casa emblemática podrán implantarse en suelo urbano, con independencia de que se encuentre o no previsto el uso turístico en el planeamiento de aplicación, quedando sin efecto cualquier previsión en contrario."»

«Artículo cuarto.

Se modifica el artículo 7.3 de 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, que queda redactado de la siguiente forma:

"3. Con carácter general, todos los establecimientos turísticos podrán implantarse en los asentamientos rurales y agrícolas, salvo prohibición expresa por el planeamiento. También podrán desarrollarse en suelo rústico de protección agraria y forestal, y de protección territorial, en compatibilidad con los recursos que alberguen.

En los suelos rústicos de protección paisajística podrán implantarse en las mismas condiciones, en compatibilidad con los valores ambientales concurrentes, debiendo contemplar los proyectos arquitectónicos la integración paisajística de la actuación turística. Será requisito para este desarrollo que el cabildo insular establezca las condiciones generales de implantación, teniendo, a estos efectos, los espacios agrarios, naturales o paisajísticos la consideración de equipamiento complementario identificativo de la oferta turística."»

Por su parte, la disposición adicional primera lleva por rúbrica «De los instrumentos de planificación singular turística de equipamientos estructurantes turísticos en el ámbito de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma» y tiene por objeto regular, entre otras cuestiones, su naturaleza, contenidos y documentación necesaria, procedimiento para su aprobación, relaciones con el planeamiento insular y municipal, evaluación de impacto ambiental y vigencia de este nuevo instrumento de ordenación territorial y turística. La disposición adicional segunda determina las actuaciones que se declaran de interés insular a los efectos de la tramitación de instrumentos de planificación singular turística y la disposición adicional tercera establece que «las condiciones de implantación turística en suelo rústico contenidas en el artículo 8 de la Ley 6/2002, de 12 de junio, no serán de aplicación a los sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares».

Los diputados recurrentes consideran que los preceptos impugnados incurren en diversas vulneraciones constitucionales, tanto competenciales como sustantivas. Los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda derivarían de manera conjunta o global de todas las disposiciones impugnadas, pero, como se verá, se imputan

especialmente a la disposición adicional primera. Ello daría como resultado, según la argumentación de la demanda, una regulación inconstitucional, en tanto que vulneradora del mandato constitucional de protección ambiental que contiene el artículo 45 CE (por ausencia de consideración de los valores ambientales), de la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.23 CE, por vulneración del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, en adelante), y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y de los principios de jerarquía normativa del artículo 9.3 CE y de autonomía local.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Canarias, por las razones que constan en los antecedentes, han interesado la desestimación íntegra del recurso.

2. Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el proceso y antes de comenzar a resolverlo es necesario hacer algunas precisiones.

a) Durante la pendencia del proceso ha variado una de las normas impugnadas. Se trata de la disposición adicional primera, cuya redacción ha sido modificada por la disposición final séptima de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Esta última norma ha reformado el apartado octavo de la disposición adicional primera y ha añadido dos nuevos apartados undécimo y duodécimo, extremos todos ellos que no han sido discutidos en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la citada Ley 4/2017 y que se tramita con el número 5049-2017.

De estas modificaciones son relevantes los cambios introducidos en el apartado octavo, cuyo primer párrafo dispone que «los instrumentos de planificación singular turística que comporten ordenación se someterán al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica en los términos previstos en la legislación estatal básica, a menos que, conforme a la misma, resulte de aplicación el procedimiento ordinario, en cuyo caso será este el aplicable». Con ello se ha modificado lo cuestionado por los recurrentes en dicho apartado octavo, pues entendían que la redacción inicial de la norma imponía en todo caso un concreto procedimiento, el simplificado de evaluación ambiental estratégica, de lo que se deducía la vulneración de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y, a su través, la del artículo 149.1.23 CE. Atendiendo al motivo competencial de esta impugnación y al canon de este Tribunal respecto a la pervivencia de las controversias de ese tipo [por todas, STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 2 b)], hemos de entender que ha desaparecido. La norma no incurre ya en el motivo de inconstitucionalidad que se le imputaba, en la medida en que no es posible entender que imponga un determinado procedimiento de evaluación ambiental, cuestión que queda ahora remitida en todo a lo que disponga la legislación básica. De este modo, es posible concluir que ha cesado la controversia competencial trabada por los recurrentes respecto al primer párrafo del apartado octavo de la disposición adicional primera, en la medida en que las quejas que contra el mismo se formulaban no subsisten ya [en un sentido similar, STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 2 b)].

b) Respecto al objeto del recurso, hemos reiterado que la obligación de levantar la carga alegatoria en todos los procesos ante este Tribunal, supone una exigencia de colaboración con la justicia, además de una condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. Por tanto, «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (entre otras, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1). En efecto, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el

Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 15 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 2).

Conforme a esa consolidada doctrina, este Tribunal no puede valorar la queja global que formulan los recurrentes al conjunto de los preceptos impugnados y fundada en la violación del artículo 45 CE, pues la impugnación así formulada aparece simplemente enunciada y no va acompañada de la necesaria fundamentación que permita abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse sobre ella.

Por la misma razón no es posible examinar la compatibilidad del artículo 4 de la Ley 2/2016 con el orden constitucional. La demanda incumple aquí la necesaria carga alegatoria, pues no contiene la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional en la que incurriría el precepto impugnado. Se limita a afirmar que la determinación de que las condiciones generales de implantación de actuaciones turísticas en suelo rústico de protección paisajística no sean establecidas por el planeamiento insular, incide en la posibilidad de arbitrariedad y falta de transparencia y participación ciudadana. Tales afirmaciones de la demanda no van acompañadas de la argumentación suficiente que permita a este Tribunal situar el problema en sus estrictos términos constitucionales y pronunciarse sobre él. En consecuencia, la impugnación del artículo 4 de la Ley 2/2016 debe ser desestimada, dado que la demanda no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de la que goza el precepto en función de su origen. Lo mismo sucede con la disposición adicional tercera sobre la que la demanda únicamente alude a su contenido, sin expresar las razones por las que sería contraria a la Constitución. Por tanto, también aquí debe imperar la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley en relación con ambos preceptos.

c) Teniendo presente lo anterior, debemos delimitar ahora más precisamente el objeto del recurso interpuesto, en función de lo alegado por los recurrentes.

La demanda, conforme a su suplico, impugna «los artículos 3 y 4, y las disposiciones adicionales de la Ley 2/2016». Sin embargo, ya hemos apreciado que se ha incumplido la carga alegatoria respecto al artículo 4 y a la disposición adicional tercera, y, pese a la afirmación del suplico, hemos de entender que la impugnación del artículo 3 se circunscribe a la nueva redacción que se da al apartado primero del artículo 6 de la Ley 6/2002, relativo a la implantación de determinados establecimientos turísticos en suelo rústico, pues nada dice la demanda respecto al apartado segundo de ese mismo artículo 6, que regula dicha implantación en suelo urbano.

Por tanto, en el presente recurso debemos pronunciarnos sobre la impugnación del artículo 3, en cuanto que da nueva redacción al apartado primero del artículo 6 de la Ley 6/2002, así como sobre las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 2/2016, en la medida en que respecto a estas normas la demanda expone las razones en las que funda la impugnación que promueve.

d) Finalmente antes de comenzar a resolver el recurso debemos delimitar su parámetro de enjuiciamiento en un doble sentido.

En primer lugar, «conviene advertir que no le corresponde a este Tribunal apreciar la eventual conformidad de la normativa impugnada con el Derecho de la Unión Europea, pues, como ha reiterado la jurisprudencia, ni el fenómeno de la integración europea, ni el artículo 93 CE a través del que ésta se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión que rige las relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, "de rango y fuerza constitucionales" [entre otras, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)]. La determinación de tal eventual conformidad con el Derecho de la Unión tiene, en todo caso, sus propios cauces» (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 2). Por otra parte, a la vista de

lo dispuesto en el artículo 28 LOTC, no es preciso tampoco desplegar esfuerzo argumental alguno para concluir que la legislación canaria que se cita en la demanda no puede erigirse en canon de constitucionalidad de los preceptos aquí impugnados (en un sentido similar, STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4).

En segundo lugar, cabe observar, también, que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano bien distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos (STC 136/2011, FJ 3). En ese sentido, la reprobación que hace la demanda acerca de la tramitación parlamentaria no se ha traducido en una tacha de inconstitucionalidad por lo que no puede valorarse en el seno de este proceso. Lo mismo sucede con las genéricas afirmaciones que la demanda contiene acerca de las finalidades perseguidas por la modificación legislativa impugnada, que no se vinculan a concretas infracciones constitucionales (en un sentido parecido, STC 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 3).

3. La disposición adicional primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, instauró un régimen específico para las llamadas islas occidentales, régimen jurídico de carácter especial respecto del previsto con carácter general para la ordenación territorial y urbanística de Canarias. Para configurar este régimen especial, la Ley 6/2002, de 12 de junio, de medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, estableció una serie de excepciones respecto al derecho común autonómico en la materia, que definen un modelo propio, específico y singular de desarrollo turístico de dichas islas. En dicha norma el legislador autonómico diseñó un modelo de crecimiento turístico diferenciado, uno de cuyos elementos característicos es la habilitación del suelo rústico como soporte físico de establecimientos turísticos en tanto que elemento dinamizador económico y social, garantizando a su vez el principio de desarrollo sostenible. Su exposición de motivos aclara que su finalidad es la de «instaurar un modelo de desarrollo sostenible propio y un desarrollo turístico específico en esas islas mediante la realización en suelo rústico de unidades aisladas de explotación turística integradas en el medio y respetando el paisaje agrario». Y aún se precisa que se trata de «trasladar al mundo rural parte de las economías que se generan por la actividad turística, en la cuantía necesaria para el mantenimiento, conservación y mejora del paisaje. Su localización en áreas con economías deprimidas tendrá por objeto su revitalización mediante la mejora de los recursos naturales, de las explotaciones agrícolas como generadoras de ese paisaje, de los elementos patrimoniales existentes y de la cultura local». Por dichas razones, «las determinaciones contenidas en la Ley, referidas a la ordenación territorial de las actividades turísticas en el suelo rústico, pretenden constituir uno de los instrumentos para atender a las especiales circunstancias económicas y sociales de dichas islas, compensar sus desventajas y mejorar el sistema económico insular». En su parte dispositiva la Ley 6/2002 fija los criterios básicos de ordenación territorial, regula los instrumentos de ordenación y las autorizaciones procedentes, así como el régimen y condiciones de implantación de actividades turísticas en suelo rústico.

La Ley 6/2002 ha sido objeto de varias modificaciones, una de las cuales es la impugnada parcialmente en este proceso. La Ley 2/2016 introduce diversas reformas en el articulado de la citada Ley 6/2002, todas ellas dirigidas al objetivo de potenciar lo que denomina modelo de desarrollo turístico en las islas occidentales, refiriéndose, entre otras cuestiones, a «favorecer el establecimiento del modelo definido en la Ley 6/2002, y facilitar la implantación de los establecimientos turísticos de pequeña dimensión en los distintos suelos de protección agraria y en los asentamientos agrícolas». Junto a ello, la exposición de motivos afirma que «de la experiencia en la aplicación de la Ley 6/2002, y a través del planeamiento territorial, se deduce la conveniencia de regular las condiciones de la ubicación de los establecimientos turísticos alojativos dentro de las unidades aptas para la edificación turística con la finalidad de garantizar la adecuada armonía entre la ocupación del suelo y la preservación del paisaje». Por último, en lo que

ahora interesa, señala que «la difícil coyuntura socioeconómica que atraviesan las islas occidentales requiere además la adopción de medidas dirigidas a la ejecución de lo planificado en materia turística desde hace más de una década. La previsión de acciones de carácter extraordinario directamente dirigidas al desbloqueo de la inversión estratégica turística insular ya planificada y la incipiente, se justifica y aconseja en mayor medida que en las restantes islas. En tal sentido, es necesario introducir, en el sistema de ordenación turística de estas islas, un nuevo instrumento de planeamiento, de carácter singular y especialidad turística, para dar una respuesta ágil directamente legitimada a la implantación turística de los sistemas generales, las dotaciones y los equipamientos insulares estructurantes turísticos y de trascendencia insular o supralocal, residenciando dichas competencias en los cabildos insulares». De acuerdo con ello, la Ley 2/2016 modifica diversos preceptos de la Ley 6/2002 e incluye una regulación específica de un nuevo instrumento de ordenación: los denominados instrumentos de planificación singular turística. Los preceptos impugnados en este proceso, conforme a la delimitación que ya hemos realizado, regulan las condiciones de implantación de determinadas tipologías turísticas en suelo rústico (art. 3, que da nueva redacción al art. 6.1 de la Ley 6/2002); diseñan un nuevo instrumento de planificación territorial y turística (disposición adicional primera) y declaran de interés general determinadas actuaciones a los efectos de la tramitación de ese nuevo instrumento (disposición adicional segunda).

4. Hechas las anteriores precisiones, podemos ya iniciar el enjuiciamiento que se nos demanda, comenzando por el artículo 3 de la Ley 2/2016.

De este precepto únicamente se ha impugnado la nueva redacción dada al apartado primero del artículo 6 de la Ley 6/2002 («Las tipologías turísticas correspondientes a hotel rural y casa rural podrán implantarse en cualquier categoría de suelo rústico, siempre que cumplan las condiciones establecidas para la respectiva categoría, y con independencia de que se encuentre o no previsto el uso turístico en el planeamiento de aplicación, quedando sin efecto cualquier previsión en contrario»).

Según los recurrentes, al permitir que se implante el uso turístico en cualquier categoría de suelo rústico, incluidas las de máxima protección natural, se estaría contraviniendo la legislación estatal, en particular los artículos 3.2 a) y 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015. Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas han negado dichas infracciones atendiendo a la regulación aplicable a este tipo de establecimientos turísticos que impide la supuesta proliferación de los mismos, proliferación en la que se basaría la impugnación planteada.

El adecuado examen de la impugnación citada exige, en primer término, la delimitación del ámbito de aplicación del precepto. Se refiere específicamente a dos tipologías de alojamientos de las previstas en la normativa turística canaria (Decreto 142/2010, de 4 octubre, por el que se aprueba el reglamento de la actividad turística de alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos). Así el hotel rural se define como «el establecimiento hotelero que se encuentra ubicado en un inmueble enclavado en suelo rústico y cuya edificación constituye un bien inmueble integrante del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluido en alguno de los instrumentos previstos en el artículo 15 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias o norma que la sustituya» [art. 2 j)], y la casa rural como «el establecimiento extrahotelero (el establecimiento turístico de alojamiento que ofrece servicio de alojamiento acompañado o no de otros servicios complementarios) ubicado en un inmueble enclavado en suelo rústico, y cuya edificación constituye un bien integrante del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluido en alguno de los instrumentos previstos en el artículo 15 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias o norma que la sustituya, y que está dotada del equipamiento e instalaciones necesarias para la conservación, manipulación y consumo de alimentos» [art. 2 ñ)].

La queja de los recurrentes se centra, como se ha señalado ya, en que la regulación impugnada permite el uso turístico en cualquier categoría de suelo rústico, al permitir que en esta clase de suelo se implanten los dos tipos de establecimientos mencionados y

con ello se vulnera la legislación estatal, en concreto los artículos 3.2 a) y 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

Por ello el análisis de la cuestión planteada exige examinar nuestra doctrina sobre el alcance de las reglas de los artículos 148.1.3 y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE, para lo cual basta con remitirse a los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, que exponen la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales citados. En todo caso es pertinente recordar acerca de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio que, como matizamos en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5, esta exclusividad competencial «no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como han precisado las SSTC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y 149/1991 (fundamento jurídico 1 b), relativa a ordenación del territorio», por lo que «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquella que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.CE, en cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material». Esto es, «ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)» [STC 61/1997, FJ 6 b)].

Procede, por tanto, examinar la doctrina constitucional sobre los dos preceptos estatales en los que los recurrentes fundamentan la vulneración competencial que denuncian. Debe advertirse que, en este caso, podría no plantearse exactamente un supuesto de inconstitucionalidad indirecta, pues la definición de los derechos y deberes de los propietarios no constituye legislación básica; pero al no plantearse una contradicción directa de la norma autonómica con la Constitución, el método a emplear sería muy similar. Es decir, se debe analizar si los preceptos estatales se han dictado en ejercicio legítimo de la competencia que el artículo 149.1.1 CE atribuye al Estado para, a continuación, comprobar si es posible eliminar la contradicción mediante la interpretación de la norma impugnada (así, en la STC 94/2014, de 12 junio, FJ 2).

En concreto, sobre el artículo 2.2 a) de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, que coinciden materialmente con el vigente 3.2 a) Real Decreto Legislativo 7/2015, el Tribunal estimó que «el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que estas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente, como reconoce el propio artículo 2, en sus números 1 y 2, cuando afirma, por un lado, que la consecución del interés general y del desarrollo sostenible como fin común no impide la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente y, por otro, que la persecución de los fines comunes 'se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» [STC 141/2014, FJ 6 B)]. Así pues, «desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a

urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa, si cabe, en el suelo del medio rural... Reconocimiento que sigue presente en la legislación vigente cuando, en virtud del principio de desarrollo sostenible, se fija la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística [artículo 3.2 b) del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana]» [STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 23 b)].

Sin embargo, dado su tenor literal, el precepto estatal más estrechamente concernido en la queja planteada es el artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, según el cual:

«En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.»

Concretamente este precepto estatal dispone, en lo que ahora importa, que la utilización de este tipo de terrenos, objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Como recuerda la STC 143/2017, FJ 21, «aunque la facultad de edificar es propia del suelo urbanizado o urbano, donde el legislador estatal la ha configurado también como un deber –el deber de edificar en los términos y plazos establecidos por el planeamiento–, esta facultad no está excluida radicalmente de la propiedad del suelo en la situación básica de rural, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a ésta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación».

Esta regulación estatal se fundamenta, por un lado, en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto «entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional» [STC 141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, ha de considerarse también dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE, en cuanto que al exigir, en esos términos, la preservación de este tipo de suelos, delimita negativamente el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, especialmente en relación con aquellos mercedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas a las que nos referimos en la STC 141/2014. A estos efectos, debe considerarse que esta norma, siquiera desde una vertiente negativa, incluye condiciones básicas en el ámbito del

derecho de la propiedad del suelo [STC 141/2014, FJ 5 B)]. Se trata de una regulación que se encuentra dentro de los márgenes del artículo 149.1.1 CE, en cuanto establece una regla mínima de alcance general a efectos de garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social. Conclusiones ambas que este Tribunal había alcanzado respecto al artículo 10.1 a) 2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en la STC 141/2014, FJ 8 A) a).

De esta manera el precepto viene a condicionar el ejercicio de la potestad legislativa autonómica pues, como señala la STC 148/2012, FJ 3, citando doctrina anterior, «la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE, por lo que procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material». Por otra parte, tampoco ha de olvidarse que, como ya advirtió la STC 141/2014, FJ 8 A) a), desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa en el suelo del medio rural.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, debemos ahora analizar si el artículo 6.1 de la Ley 6/2002, en la redacción dada al mismo por el artículo 3 de la Ley 2/2016, entra en una insalvable contradicción con la norma estatal que sería determinante de su inconstitucionalidad. La norma estatal contiene dos criterios que resultan aquí relevantes. El primero, la necesidad de que la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos está condicionada siempre a la preservación de dichos valores, y el segundo, que los actos de alteración del estado natural de los terrenos han de estar expresamente autorizados por la legislación autonómica. Así pues, los usos posibles del suelo rural que esté sometido a un régimen especial de protección quedan, en todo caso, condicionados a la preservación de los valores que justifican su protección. Condicionamiento que, lógicamente, se extiende a las decisiones que eventualmente pueda adoptar el legislador autonómico en lo que respecta a la transformación de ese suelo que, en todo caso y con tal limitación, han de ser fijadas expresamente por dicha legislación. No está de más advertir ahora que la legislación urbanística canaria (la ya citada Ley 4/2017, de 13 de julio) fija, en su artículo 60.6 a), la regla general de que, en las condiciones determinadas reglamentariamente y precisadas por el planeamiento, serán posibles en suelo rústico actos de rehabilitación para su conservación, o reconstrucción incluso para destino residencial o turístico, de edificios de valor etnográfico o arquitectónico, que son, precisamente, en los que, conforme a la regulación sectorial han de ubicarse este tipo de establecimientos, por tratarse de bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Dicha legislación urbanística canaria también regula los usos turísticos tanto del suelo rústico [en los no impugnados arts. 60.6 a), 61 y 62, apartados primero y cuarto], como del denominado suelo rústico de protección ambiental (art. 64) exigiendo expresamente, en este último caso, la compatibilidad del uso previsto con el régimen de protección al que dicho suelo está sometido.

Atendiendo a todo lo anterior es posible apreciar que el precepto impugnado no contradice la legislación estatal en punto a los usos del suelo rústico. En efecto, su objeto se refiere a edificaciones ya existentes e, implícitamente, se remite a la legislación urbanística canaria al exigir que los establecimientos hoteleros a los que alude cumplan las condiciones establecidas para la respectiva categoría de suelo rústico de que se trate. Fija la regla de que la implantación de los concretos tipos de establecimiento que permite podrá realizarse «en cualquier categoría de suelo rústico», pero la condiciona a que sea posible, en función del tipo de suelo de que se trate, pues ha de cumplir «las

condiciones establecidas para la respectiva categoría». Vincula así el uso turístico que se permite con el tipo de suelo de que se trate y el régimen de protección que le haya otorgado el legislador canario en el ejercicio de su competencia en materia de urbanismo. No se desconoce, por tanto, el criterio de la legislación estatal relacionado con la protección de los valores específicos de este tipo de suelo, en cuanto que el uso turístico no se permite al margen de la preservación de los posibles valores que concurren en el suelo, los cuales, como ya se ha señalado, han de ser protegidos en todo caso.

Consecuentemente, el artículo 3 de la Ley 2/2016, en cuanto a la redacción que da al artículo 6.1 de la Ley 6/2002, es constitucional.

5. La disposición adicional primera es recurrida por diversos motivos que se articulan de forma dispersa a lo largo del escrito de demanda. Estos motivos son, resumidamente expuestos, los siguientes: la vulneración de determinadas previsiones del Real Decreto Legislativo 7/2015 derivadas todas ellas del entendimiento de que a través de los instrumentos de planificación singular turística se habilita la urbanización indiscriminada del suelo rústico para su uso turístico. En concreto, se reputan vulnerados los artículos 3.1, 3.2 a), 13.1 y 20.1 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015. Junto a ello se formulan otros dos reproches concretos a esta disposición adicional: la vulneración del principio constitucional de autonomía local, por la prevalencia que se atribuye a los instrumentos de planificación citados sobre el planeamiento municipal, así como, con apoyo en la doctrina de la STC 57/2015, de 18 de marzo, la infracción del principio de jerarquía normativa, al situarse aquellos instrumentos de planificación por encima de las previsiones de la legislación canaria, alterando así el sistema de fuentes.

Los Letrados del Parlamento y del Gobierno de Canarias, tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes, han interesado la desestimación del recurso en este punto.

a) En la medida en que la disposición adicional impugnada tiene por objeto la regulación de los instrumentos de planificación singular turística procede abordar previamente el análisis de dicha figura, introducida por la Ley 2/2016, en la específica ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, a fin de comprender su engarce en el sistema de planificación territorial turística autonómica. La ordenación territorial de la actividad turística en la Ley 6/2002, que fija un régimen específico para las tres islas citadas, está residenciada esencialmente en los planes insulares (o transitoriamente, en tanto se adaptaba el respectivo plan insular, en los planes territoriales especiales). Se trata de instrumentos territoriales de ámbito insular llamados a acometer dos tipos de ordenaciones: una ordenación general de la actividad turística en la isla respectiva (arts. 4.1 y 5.1) y la inclusión de una ordenación singular, proyectada a la habilitación de sistemas generales, dotaciones y equipamientos singulares estructurantes de trascendencia insular o supralocal, donde se englobarían las infraestructuras y actividades económicas relevantes vinculadas al ocio y a los equipamientos complementarios al turismo y los establecimientos turísticos alojativos vinculados a éstos, en los términos del artículo 4.2 de la Ley 6/2002.

A dicha finalidad de ordenación singular de este tipo de infraestructuras concurre ahora un nuevo instrumento, los denominados instrumentos de planificación singular turística, previstos en la impugnada disposición adicional primera de la Ley 2/2016. A ellos se refiere la exposición de motivos de esa norma en los términos siguientes: «la difícil coyuntura socioeconómica que atraviesan las islas occidentales requiere además la adopción de medidas dirigidas a la ejecución de lo planificado en materia turística desde hace más de una década. La previsión de acciones de carácter extraordinario directamente dirigidas al desbloqueo de la inversión estratégica turística insular ya planificada y la incipiente, se justifica y aconseja en mayor medida que en las restantes islas. En tal sentido, es necesario introducir, en el sistema de ordenación turística de estas islas, un nuevo instrumento de planeamiento, de carácter singular y especialidad turística, para dar una respuesta ágil directamente legitimada a la implantación turística

de los sistemas generales, las dotaciones y los equipamientos insulares estructurantes turísticos y de trascendencia insular o supralocal, residenciando dichas competencias en los cabildos insulares».

Conforme a la regulación legal, los instrumentos de planificación singular turística pueden tener un doble contenido: «ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución», o bien directamente «ejecutar, los equipamientos insulares estructurantes turísticos». Por tanto, estos instrumentos podrán aprobarse en ejecución del planeamiento insular o de forma autónoma, si bien, en este segundo caso, la planificación singular comprenderá también la determinación y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate. Su objeto está referido en particular a «las infraestructuras y actividades económicas relevantes vinculadas al ocio y a los equipamientos complementarios al turismo, y los establecimientos turísticos alojativos vinculados a estos, ya sean de carácter público o privado» que se incluyen dentro del concepto de «sistemas generales, dotaciones y equipamientos insulares estructurantes de trascendencia insular o supralocal» en el ya mencionado artículo 4.2 de la Ley 6/2002.

La disposición adicional primera contiene el completo régimen de este instrumento de ordenación, si bien los recurrentes, como se verá, no concretan los dos tipos de tachas que plantean a algún aspecto específico de esa regulación sino que las plantean de modo global. Igualmente, dado que la argumentación no es exhaustiva, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (en el mismo sentido, STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 2, y las allí citadas).

b) La impugnación que se basa en la contradicción con las normas estatales parte de una premisa que condiciona su viabilidad, pues la demanda señala reiteradamente que la norma va a permitir a las Administraciones competentes autorizar ilimitadamente actuaciones turísticas en suelo rústico.

Respecto a dicho planteamiento, cumple ahora recordar que la eventualidad de un uso desviado de la norma no puede servir de fundamento para su anulación. Como señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso» (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4).

Por otra parte, la denunciada vulneración de los artículos 3.1 y 3.2, letras a) y b), y 20.1 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015 se presenta escasamente argumentada, ya que los recurrentes se limitan a sostener que «la creación y posible multiplicación, por ilimitada, de proyectos turísticos en el medio rural, vulnera de forma mediata el artículo 149.1.23 de la Constitución», por ser contraria al citado precepto estatal. No procede examinar la tacha que, relacionada con ella, se hace a la modificación del artículo 4 de la Ley 6/2002, pues esa modificación la lleva a cabo el artículo 1 de la Ley 2/2016, que no ha sido impugnado.

El artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015 reproduce el artículo 2 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, sobre el que ya se ha advertido que nos pronunciamos en la STC 141/2014, FJ 6 B). Del mismo modo, el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015 «invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible» que el Estado puede establecer ex artículo 149.1.13 y 23 CE, dando a dicho principio «un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo», concretado en «objetivos, pautas y criterios generales», tal y como lleva a cabo el artículo 3.2. Se trata de directrices y normas básicas que las

Comunidades Autónomas han de respetar en el desarrollo de su modelo territorial o urbanístico. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente, como reconoce el propio precepto, cuando afirma, por un lado, que la consecución del interés general y del desarrollo sostenible como fin común no impide la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente y, por otro, que la persecución de los fines comunes «se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística».

Por lo demás, la preservación del suelo rural de la urbanización es una norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Allí se señaló que «El reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex artículo 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio...». En efecto, la norma estatal remite la cuestión de los usos posibles del suelo rural que no esté sometido a un régimen especial de protección, a lo que disponga la legislación urbanística. Así admite, indirectamente, usos privados de suelo no vinculados a su explotación primaria, considerando entre estos posibles usos «cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales» y concretando los deberes de los propietarios de este tipo de suelo. Por otra parte, obliga a las Administraciones competentes a preservar el suelo rural de la urbanización, salvo que la ordenación territorial o urbanística disponga otra cosa. Por el contrario, cuando se trata de suelos preservados de su transformación urbanística por la legislación aplicable, ya sean ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por ésta, los usos previstos quedan sometidos a la preservación de dichos valores. De ahí que comprendan, única y exclusivamente, los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice y no así los que prohíba.

Siendo tales los criterios de la legislación estatal, es forzoso concluir que la norma autonómica se mueve en el margen que aquella le otorga. En ningún caso autoriza la urbanización del suelo rústico, por cuanto la urbanización supone un proceso de transformación del suelo, de conformidad con las actuaciones previstas en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, que aquí no se produce. El suelo rústico continua con esa conceptualización y en ese estado sirve de soporte a la implantación de actividades turísticas en los términos de la Ley 6/2002, uno de cuyos criterios básicos de ordenación territorial es justamente ese [art. 2 b)]. Tampoco se excluye el respeto a las categorías de suelo fijadas por el legislador autonómico. La referencia del apartado segundo a que los instrumentos de planificación singular turística son posibles en «cualquier clase y categoría de suelo» ha de ser entendida en el sentido de que es esa previa categorización del suelo la que determina, en función del régimen de usos que se permita atendiendo al tipo de suelo de que se trate, la puesta en marcha de este tipo de instrumentos que no pueden, lógicamente, desconocer las categorías y el régimen del suelo que ha diseñado el legislador canario (art. 34, en relación con los artículos 60 a 64 de la Ley 4/2017). Por lo demás, la propia norma impugnada incorpora consideraciones medioambientales al exigir, por ejemplo, que el instrumento de planificación singular turística contenga determinaciones relativas a «la incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas» y que sea sometido al correspondiente procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Y, en fin, tampoco ha quedado demostrado que la norma, en sí misma, vaya a producir los

efectos en los que los recurrentes basan su petición de declaración de inconstitucionalidad, con independencia de que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que la aplicación de esta norma pueda dar lugar sea la jurisdicción contencioso-administrativa (en el mismo sentido, ATC 251/2009, de 13 de octubre).

La queja de los diputados recurrentes, centrada en la infracción del tercer párrafo del artículo 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, se vincula con la indeterminación en la norma autonómica de los usos de interés público y social a los que se refiere la norma estatal lo que, a su entender, encierra tal margen de indeterminación y tiene tal potencial expansivo que convierte lo que debería ser excepción en regla general. El precepto estatal, regulando las facultades que derivan del derecho de propiedad del suelo en situación rural, dispone que «con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

Esta impugnación no puede ser estimada. En primer lugar, por las razones ya expresadas con anterioridad, pues se vincula más a las consecuencias de la aplicación del precepto que al precepto en sí. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2), no nos corresponde pronunciarnos sobre las interpretaciones de las normas impugnadas que propongan las partes en un proceso constitucional, sin que procedan pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y todavía no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución. En este caso, la vulneración no puede atribuirse directamente a la dicción del precepto, sino, en su caso, a su eventual aplicación en concretos supuestos de hecho, lo que es ajeno a un proceso de control abstracto como el recurso de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, la norma estatal no determina cuál sea ese interés público o social sino que se limita a prever su existencia «por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística» y a exigir que «contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural». A este respecto ya determinó la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 32, examinando un caso similar, que «más allá de las condiciones básicas mencionadas, a cada Comunidad Autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización (a lo que se refiere el art. 20.1, párrafo 2, LRSV) como qué actuaciones son de interés público». En este caso el precepto exige que la «justificación detallada del interés insular» [apartado tercero a)] y la resolución del Cabildo acerca de su concurrencia [apartado séptimo b)] determinen, implícitamente, ese posible interés insular al hacer referencia a las actuaciones que pueden ampararse en un instrumento de planificación singular turística. De hecho, la norma no cambia la preexistente posibilidad de abordar actuaciones en suelo rústico mediante su ordenación singular, sino que introduce otra herramienta para hacer posible algo que ya deriva de la redacción original de la Ley 6/2002, pues correspondía al planeamiento insular la determinación (caracterización y definición concreta e individualizada) y la implantación (localización espacial) de los sistemas generales y equipamientos estructurantes de trascendencia insular o supralocal, así como de las actividades económicas relevantes, todos ellos vinculados a los usos de ocio y turístico.

Además, ya ha quedado señalado antes que la implantación de los instrumentos de planificación singular turística depende de que sea posible en relación con la concreta categoría de suelo de que se trate, pues no pueden ser desarrollados al margen de la legislación urbanística de la que forman parte. No otra cosa resulta de lo dispuesto en los artículos 62.1 y 62.4 de la Ley 4/2017 que permiten excepcionalmente, en el suelo rústico, no categorizado de protección ambiental ni de protección agraria, la autorización de usos turísticos, «siempre que se integren en actuaciones de interés público o social, contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural o que deban situarse necesariamente en suelo rústico y que, además, ese uso e implantación no estuvieran expresamente

prohibidos por el planeamiento». Y la misma conclusión se alcanza respecto al suelo rústico de protección ambiental, atendiendo al régimen de protección dispuesto por el artículo 64 de la Ley 4/2017, según el cual son posibles los usos que no estuvieran expresamente prohibidos por el plan insular, los planes y normas de espacios naturales protegidos o el plan general municipal y sean compatibles con el régimen de protección al que dicho suelo está sometido. Además, en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural [art. 34 a) 1, 2 y 3 de la Ley 4/2017] solo serán posibles los usos y las actividades que sean compatibles con la finalidad de protección y los necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores y, finalmente, el uso turístico está excluido en el denominado suelo rústico de protección del entorno de espacios naturales protegidos, de itinerarios o de núcleos de población [art. 34 a).4], por cuanto en él solo serán posibles los usos, las construcciones y las actividades, de carácter provisional.

Tampoco, por último, los recurrentes han argumentado consistentemente en qué se vulneraría la norma estatal por el hecho de que la regulación del instrumento de planificación singular turística, o alguno de ellos en concreto, pueda implicar un modelo diferente basado en la ordenación de proyectos concretos, sometidos, en cualquier caso, a lo dispuesto en la legislación urbanística canaria.

Consecuentemente, procede descartar este motivo de impugnación.

c) Examinaremos ahora las restantes quejas que se plantean sobre la disposición adicional primera: la vulneración de la autonomía municipal así como la infracción del principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 CE.

i) La primera de ellas se basa en la consideración de que los instrumentos de planificación singular turística habilitan al cabildo insular y, en su caso, a la Comunidad Autónoma «a prescindir de la calificación del suelo y de las determinaciones vinculantes de la normativa municipal sin causa concreta que lo justifique».

Como recuerda la STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 5 a), «La garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9). El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados [entre otras, SSTC 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, FFJJ 9, 11 b), y 111/2016, FFJJ 9 y 12 c)]. La STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada garantía 'corresponde determinar: i) si hay intereses supralocales que justifiquen esta regulación; ii) si el legislador... ha ponderado los intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que [el legislador] puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración».

El precepto enjuiciado supera dichos parámetros. Regula cuestiones ajenas al planeamiento municipal dado que tiene como objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses públicos relacionados con el turismo que trascienden el puramente municipal. Se vinculan con «un modelo territorial de desarrollo turístico específico para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma» (art. 1 de la Ley 6/2002), lo que determina la prevalencia en determinados casos vinculados a infraestructuras turísticas del interés público representado por la decisión del Cabildo o de la Comunidad Autónoma frente al planeamiento municipal. Ha de resaltarse que la implantación de proyectos turísticos de cierta magnitud presenta una clara afección a infraestructuras y servicios que exceden, frecuentemente, del estricto interés de un solo municipio. De ahí la necesidad de abordar los problemas derivados de estas implantaciones desde una perspectiva territorial

supramunicipal. Relevantes intereses supralocales implicados en el turismo en Canarias a los que ya se refirió este Tribunal en el ATC 184/2015, de 3 de noviembre, FJ 3.

En segundo lugar, en Canarias el legislador ha optado por una inserción estrecha entre la planificación turística y la territorial, de modo que la ordenación turística se realiza a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial, cuyas determinaciones vinculan, a su vez, al planeamiento urbanístico. Siendo innegable que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, el legislador pondera en este caso los intereses afectados. Cuando los municipios no sean los promotores del instrumento, somete el proyecto de instrumentos de planificación singular turística a informe de los municipios afectados, cuya disconformidad impide la aprobación del proyecto por el cabildo, pues en ese caso es el Gobierno de Canarias quien ha de resolver atendiendo al interés público prevalente. Lo que pone de manifiesto la efectiva concurrencia de intereses supralocales, sin descuidar los municipales que han de ser ponderados en la decisión autonómica. Por lo demás, no padece la autonomía local por el hecho de que la Ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supra ordenados. En el bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que, como ya hemos advertido, la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación (STC 57/2015, FJ 18).

La alegada vulneración de la autonomía local tampoco puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto, lo que desborda la competencia de este Tribunal. De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión del instrumento de planificación singular turística más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines del proyecto concreto de que se trate [al respecto, STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6.e)].

ii) La tacha relativa a la vulneración del artículo 9.3 CE es, en realidad, una traslación al caso de la doctrina de la ya citada STC 57/2015, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. En el fundamento jurídico 18 y en el fallo de la mencionada Sentencia se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» así como «y con independencia de la clasificación urbanística» del artículo 51.3, por considerar que, al regular las denominadas actuaciones integrales estratégicas, se habilitaba al ejecutivo autonómico para prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley 2/2004, lo que afectaba al sistema de fuentes y, muy particularmente, al principio de primacía de la ley.

Esta circunstancia no concurre aquí, pues los instrumentos de planificación singular turística no se aprueban y ejecutan al margen del específico régimen insular diseñado en la Ley 6/2002. Al contrario, se insertan en dicho régimen. Es el propio legislador canario el que regula la cuestión de manera que, a diferencia del caso examinado en la STC 57/2015, no se da la sustracción a los mandatos del planeamiento territorial por parte de la autoridad administrativa. Los citados instrumentos de planificación se someten a la legislación canaria en la materia, sin que pueda ser excepcionada su aplicación ni prescindir de las determinaciones de la ley habilitante. Dicha excepción es ajena a la regulación canaria y fue precisamente la que determinó en su momento la declaración de inconstitucionalidad de parte del artículo 51.3 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004.

Por tanto, el recurso ha de ser desestimado en este punto.

6. Se impugna también la disposición adicional segunda que presenta el siguiente tenor literal:

«Actuaciones que se declaran de interés insular a los efectos de la tramitación de instrumentos de planificación singular turística.

1. Se declaran de interés insular, y quedarán, en consecuencia, exoneradas del trámite previsto en el apartado 7.b) de la Disposición adicional primera de la presente ley, las iniciativas de instrumentos de planificación singular turística que se promuevan dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley y comprendan alguna/s de las actuaciones definidas y descritas como "actuaciones específicas previstas" (AEP), "actuaciones convencionales propuestas" (ACP) o "actuaciones estratégicas singulares" (SDO) en las fichas contenidas en el Anexo B de la Normativa del Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma, publicadas en el "Boletín Oficial de Canarias", de 10 de mayo de 2007, así como el Sistema Territorial de Equipamiento Turístico previsto en la norma 20 del mismo.

2. La declaración del interés insular contenida en el apartado anterior no exonerará, en ningún caso, de la cumplimentación de las determinaciones, documentación y evaluación medioambiental exigidas por la presente ley para los instrumentos de planificación singular turística, ni condicionará la resolución final que haya de adoptarse respecto a los mismos.»

Para los actores esta norma, al no justificar la declaración de interés insular que contiene, vulneraría, por una parte, el artículo 9.3 CE, y, por otra, el artículo 24 CE. Los diputados recurrentes justifican dicha afirmación en el entendimiento de que la disposición declara de interés insular un total de 25 actuaciones urbanísticas, 11 de las cuales estarían afectadas por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2015, que anuló el Decreto 123/2008, de 27 de mayo, que aprueba definitivamente determinados ámbitos suspendidos del plan territorial especial de ordenación de la actividad turística de la isla de La Palma, norma en la que se contemplaban las mencionadas once actuaciones (arts. 1.1 y 1.3).

Los Letrados del Gobierno y del Parlamento de Canarias han negado las vulneraciones denunciadas, señalando que la norma en nada afecta a la sentencia judicial ni presupone la decisión que finalmente adopte el órgano competente respecto a la ejecución de los citados proyectos.

Se plantea aquí el problema de la conformidad de las leyes singulares con determinados preceptos constitucionales, dado que la demanda argumenta en el fondo que nos encontramos ante una norma que incurre en los mismos vicios de inconstitucionalidad que este Tribunal ha examinado con ocasión del enjuiciamiento de las denominadas leyes singulares, esto es, la infracción del artículo 9.3 CE, por carecer de justificación razonable, así como del artículo 24.1 CE por pretender eludir las consecuencias de una decisión judicial.

Con arreglo al canon relativo a las leyes singulares fijado por la doctrina constitucional (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, 48/2005, de 3 de marzo, 129/2013, de 4 de junio, 203/2013, de 5 de diciembre, y 50/2015, de 5 de marzo), aunque la Constitución no impide su existencia, no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que están sujetas a límites constitucionales específicos (por todas, STC 129/2013, FJ 4). Dicha doctrina en materia de leyes singulares se ha sistematizado en la STC 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4, al que ahora procede remitirse.

A los fines del enjuiciamiento de la presente controversia, procede determinar si existe o no el presupuesto del que parten los recurrentes al exponer su duda de constitucionalidad: esto es, si la disposición adicional recurrida tiene su encaje en alguno de los supuestos de ley singular sistematizados en la doctrina constitucional, debiendo aplicársele el canon de constitucionalidad correspondiente.

Podemos descartar ya su eventual consideración como un supuesto de ley autoaplicativa. Esta modalidad de ley singular comprende aquellos casos en los que las leyes «no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen» (STC 129/2013, FJ 2), lo que no es el caso, ya que la norma no es autosuficiente, en cuanto que requiere de posteriores actos de aplicación contemplados por el propio precepto (apartado segundo). No es, por tanto, calificable como «las leyes autoaplicativas entendidas como "las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto" (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, y 129/2013, sobre el caso Santovenia de Pisuerga); o también como «aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación», por lo que los interesados «sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional» [STC 129/2013, FJ 6 a)]. Tampoco es posible calificar a la norma como una ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la ya citada STC 166/1986). Resulta notorio que la identidad de los destinatarios de la disposición cuestionada no ha sido tomada en cuenta como factor determinante del contenido de su regulación ni constituye en sí un dato obvio o que se aprecie con su simple lectura.

Debemos examinar, por último, si nos encontramos ante una ley singular dictada en atención a un supuesto de hecho concreto que es el que justificaría la utilización de la ley. Se trata de normas referidas a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). Una ley que no fuera de destinatario único, ni auto aplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional (STC 129/2013, FJ 4), tal como se reconoció por este Tribunal, entre otras, en la STC 203/2013, sobre el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» de Soria, o en la STC 50/2015, relativa a la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). De hecho, la intención de eludir o sortear el cumplimiento del fallo de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 18 de mayo de 2015 se configura por los demandantes como un presupuesto de la argumentación que les conduce, como consecuencia, a la denuncia de vulneración del artículo 9.3 en relación con el artículo 24.1 CE.

Desde este último punto de vista la norma puede ser calificada como una ley singular, en cuanto que se refiere a unos concretos proyectos perfectamente identificados los cuales fueron objeto, en su momento, de regulación por el plan territorial anulado. Sobre dichas actuaciones declara que concurre el interés insular que exige la disposición adicional primera como presupuesto para poder acometer su tramitación y eventual aprobación como instrumento de planificación singular turística. Así pues, al tratarse de una ley singular de este tipo hemos de comprobar si el supuesto de hecho que contempla la norma cuestionada tiene una justificación objetiva y, de ser así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación (STC 170/2016, FJ 4, con cita de las SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5 y 231/2015, FJ 3). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia «de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva», en cuanto pueda «impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa» (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8).

En cuanto a la justificación de la disposición adicional segunda, la exposición de motivos de la Ley 2/2016 no proporciona explicación alguna respecto a las razones que llevaron a su aprobación. Dicha disposición adicional segunda tiene su origen en la tramitación parlamentaria de la norma. En concreto, en una enmienda de adición

presentada por dos grupos parlamentarios, enmienda que se justifica en los términos siguientes: «con el fin de posibilitar y contribuir a la implantación del modelo turístico previsto por la Ley 6/2002 y establecido por el Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma, se declaran de interés insular las actuaciones incorporadas al sistema turístico planificado».

Es decir, la norma se justifica en el desarrollo de la planificación turística prevista por el legislador canario, desarrollo que, en principio y en el marco de las directrices fijadas por dicho legislador, ha de corresponder a las Administraciones competentes en la materia. La norma que ahora enjuiciamos también guarda, evidentemente, relación con lo decidido en la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2015. El fallo judicial aprecia efectivamente la nulidad del Decreto 123/2008 y de su fundamentación se desprende que esa nulidad deriva de dos vicios de carácter procedimental: la falta de sometimiento del Decreto 123/2008 al trámite de evaluación ambiental estratégica y la vulneración de la normativa en materia de ordenación de los aeropuertos de interés general y sobre servidumbres aeronáuticas, dado que la aprobación dispensada al plan no se acomodaba a las conclusiones de sendos informes emitidos por la Dirección General de Aviación Civil. Y la misma tiene, por objeto, como ya se ha mencionado, dar por cumplimentado el trámite inicial de declaración de interés insular de determinadas actuaciones que ya fueron en su momento aprobadas por el Cabildo Insular e incluidas en el Decreto anulado, a efectos de continuar, a partir de dicha declaración, con la tramitación exigida para su aprobación como instrumentos de planificación singular turística. En suma, la norma dispensa de la declaración de interés insular por parte del Cabildo, que es el trámite al que se refiere el apartado séptimo b) de la disposición adicional primera, a determinadas actuaciones perfectamente identificadas en la misma. Declaración de interés insular que abre la vía a su tramitación y eventual aprobación como instrumentos de planificación singular turística.

Siendo ese el contenido de la norma es patente que, a diferencia de otros casos examinados por este Tribunal (SSTC 231/2015, FJ 6, o 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15) no hay aquí un interés de relevancia constitucional que exija inexcusablemente la aprobación de una norma con rango de ley. O, en otros términos, la concurrencia de claras exigencias derivadas del interés general que fundamenten la medida adoptada, pues es claro que posibilitar y contribuir a la implantación del modelo turístico es una finalidad general que como tal, a partir del marco diseñado por la Ley 6/2002, puede ser asumida por las Administraciones canarias en su respectivo ámbito de competencias. Por lo demás, dicha finalidad genérica no proporciona las razones por las que serían esas concretas actuaciones mencionadas en la disposición adicional segunda y no otras distintas las que contribuirían de modo excepcional y singular a la implantación de ese modelo. Contribución que las exoneraría de la necesidad de justificar la concurrencia del interés insular en el procedimiento administrativo de elaboración del concreto instrumento de planificación singular turística.

Y por lo que respecta a la proporcionalidad de la medida adoptada, conviene recordar el significado que hemos atribuido a este elemento del canon de constitucionalidad: «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular» [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 b); doctrina reiterada en las SSTC 203/2013, FJ 8; 50/2015, FJ 7; 231/2015, FJ 6, y 233/2015, FJ 15].

La disposición que examinamos tampoco supera dicho límite. El legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, teniendo en cuenta, además, que la utilización de la ley elimina el control de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con la declaración de interés insular de concretas actuaciones. Actuaciones sobre las que no se

ha justificado que presenten peculiaridad alguna que las diferencie de otras que también pudieran ser objeto de aprobación a través de instrumentos de planificación singular turística, siguiendo en su totalidad el procedimiento previsto en la disposición adicional primera. Atendiendo a las circunstancias del caso hay que advertir, además, que este Tribunal ya señaló que determinados vicios en los que incurre una disposición administrativa de carácter general «pueden resultar insubsanables en sí, o su subsanación puede devenir imposible, por ejemplo tras una declaración de nulidad por Sentencia firme. Entonces la Administración puede no tener otra opción, si quiere poner remedio a la infracción y perseguir la consecución del interés general concernido, que dictar un nuevo acto o un nuevo reglamento. Si el contenido de la disposición anulada es en sí mismo legal, la Administración siempre podrá volver a establecerla mediante una nueva declaración de voluntad libre de cualquier vicio procedimental, conservando incluso los trámites válidos empleados en la elaboración del declarado nulo» (STC 231/2015, FJ 4).

Finalmente cabe recordar que «en modo alguna la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria» (STC 129/2013, FJ 5). Eso implica que, como consecuencia directa de la desproporción en que ha incurrido el legislador, la disposición adicional segunda ha vulnerado el artículo 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal y como señalamos en la STC 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5, aunque el artículo 24.1 CE «no queda vulnerado por el sólo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune», puede ocurrir que la ley resulte inconstitucional por otros motivos y se produzca, como consecuencia de ello, una vulneración del derecho reconocido en el artículo 24.1 CE: «En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en este caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el artículo 24.1 CE (STC 181/2000, FJ 20); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios» (en un sentido similar, STC 203/2013, FJ 8).

En suma, por las razones expuestas, la disposición adicional segunda de la Ley 2/2016 es inconstitucional y nula.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de 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.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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