

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA FRONTERA

DOCUMENTO DE LA FASE I

BORRADOR DEL PLAN Y DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO (DIE)
ADAPTACIÓN AL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE EL HIERRO

ISLA DE EL HIERRO

Junio 2026

DOCUMENTO DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA
ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA DEL
PLAN GENERAL, INCLUYENDO LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA
DE LAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y POLÍTICA TERRITORIAL



AYUNTAMIENTO DE LA FRONTERA

**CARO & MAÑOSO
FERNÁNDEZ DUQUE**
ARQUITECTURA Y URBANISMO

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA FRONTERA

DOCUMENTO DE LA FASE I BORRADOR DEL PLAN Y DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO

ADAPTACIÓN AL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE EL HIERRO

ISLA DE EL HIERRO

JUNIO 2026

DOCUMENTO DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA

ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA DEL PLAN
GENERAL, INCLUYENDO LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DE LAS
ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

ILUSTRE AYUNTAMIENTO DE LA FRONTERA



UTE CARO & MAÑOSO – FERNÁNDEZ DUQUE
SANTA CRUZ DE LA PALMA

"EL PRESENTE DOCUMENTO ES COPIA DE SU ORIGINAL DEL QUE ES AUTOR LA UTE "CARO&MAÑOSO – FERNÁNDEZ DUQUE". SU UTILIZACIÓN TOTAL O PARCIAL, ASÍ COMO CUALQUIER REPRODUCCIÓN O CESIÓN A TERCEROS, REQUERIRÁ LA PREVIA AUTORIZACIÓN EXPRESA DE SU AUTOR, QUEDANDO EN TODO CASO PROHIBIDA CUALQUIER MODIFICACIÓN UNILATERAL DEL MISMO"

EQUIPO REDACTOR

ARQUITECTURA Y URBANISMO

UTE CARO & MAÑOSO ARQUITECTOS ASOCIADOS, S.L.P.- FERNANDEZ DUQUE Y ASOCIADOS, ARQUITECTURA Y URBANISMO, S.L.P.

Directores y Coordinadores de Proyectos

- D. ÁNGEL M. CARO CANO, Arquitecto y Urbanista
- D. JUSTO FERNÁNDEZ DUQUE, Arquitecto y Urbanista
- D. JOAQUÍN MAÑOSO VALDERRAMA, Arquitecto y Urbanista

Personal Técnico

- D^a. MARÍA CARO CONCEPCIÓN, Arquitecta y Urbanista
- D^a. ELENA FERNÁNDEZ PIÑERO, Arquitecta y Urbanista
- D. PEDRO GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Arquitecto Técnico y Graduado en Arquitectura Técnica

Delineación y maquetación

- D. VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ DUQUE, Delineante y Técnico Informático SIG
- D. JOSÉ TOMÁS DÍAZ GONZÁLEZ, Delineante
- D^a. CRISTINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Administrativo
- D^a. MARÍA VICTORIA GARCÍA PÉREZ, Delineante
- D. JUAN FRANCISCO SICILIA TEJERA, Delineante
- D. JOSÉ ILIDIO MARRERO PÉREZ, Delineante

Asesor Jurídico

- D. SERGIO GARCÍA DELGADO, Licenciado en Derecho

Asesor Geografía

- D. JOSÉ LEÓN GARCÍA RODRÍGUEZ, Profesor Emérito Geografía Humana ULL

Asesor Economía

- D. RICARDO GARCÍA ZALDÍVAR, Licenciado Ciencias Económicas

Estudios de Evaluación Ambiental (BIOSFERA XXI ESTUDIOS AMBIENTALES, SL)

- D. RICARDO GARCÍA DEL MORAL, Licenciado en Geología

Estudios de Infraestructuras Viarias y Movilidad (TECAMAC, S.A.)

- D. FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ingeniero Proyectista (Caminos, Canales y Puertos)

Estudios de Infraestructuras: Redes urbanas (DIRTEN 26, S.L.)

- D. JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Ingeniero Proyectista (Ingeniero Técnico Industrial)

Sistemas de Información Geográfica y Comunicación (GEO & BIGDATA intelligence, S.L.)

- D. JESÚS PIMENTEL CONDE, Ingeniero Técnico en Informática de Gestión
- D^a. MÓNICA HERNÁNDEZ DE ARMAS, Arquitecta (Especialista Sistemas de Información Geográfica)

ÍNDICE

1. OBJETO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO5

2. MARCO NORMATIVO6

2.1. LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO..... 6

2.2. LEGISLACIÓN URBANÍSTICA CANARIA: EJECUCIÓN Y GESTIÓN 6

2.3. LAS PREVISIONES DE PROGRAMACIÓN TEMPORAL DEL PLAN GENERAL 6

2.4. HACIENDAS LOCALES Y NORMATIVA SECTORIAL 7

3. IDENTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN9

3.1. ACTUACIONES SISTEMÁTICAS 9

3.2. ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS 9

4. ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA11

4.1. ADMINISTRACIÓN ACTUANTE Y COMPETENCIAS..... 11

4.2. EL URBANISMO ASISTEMÁTICO CONCERTADO COMO MODELO DOMINANTE EN SUELO URBANO
CONSOLIDADO Y ASENTAMIENTOS RURALES..... 11

4.3. PRIORIZACIÓN Y SECUENCIA DE LAS ACTUACIONES..... 12

4.4. HORIZONTE TEMPORAL DE LA PROGRAMACIÓN: LA NECESIDAD DE UN HORIZONTE LARGO (20-30
AÑOS)..... 12

5. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y VIABILIDAD DE LAS ACTUACIONES.....15

5.1. SÍNTESIS DEL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISE) 15

5.2. VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES SISTEMÁTICAS 15

5.3. VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS 15

5.4. FUENTES DE FINANCIACIÓN PREVISTAS..... 16

6. INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN18

7. CONCLUSIONES18

1. OBJETO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO

El presente documento tiene por objeto formular, de manera esquemática y programática, la organización de la ejecución pública de las determinaciones de la Ordenación Pormenorizada del Borrador del nuevo Plan General de Ordenación (en adelante, PGO) del municipio de La Frontera (isla de El Hierro), ordenando en un único instrumento de síntesis las actuaciones de urbanización previstas, sistemáticas y asistemáticas, los sujetos llamados a ejecutarlas, su secuencia temporal y los recursos que las financian, e incorporando y desarrollando, en su dimensión ejecutiva, el juicio de sostenibilidad y de viabilidad económica que el Informe de Sostenibilidad Económica (en adelante, ISE) acredita.

Dos premisas vertebran transversalmente todo el documento. **Primera: la ejecución de las previsiones de la ordenación pormenorizada requiere una programación a largo plazo, en un horizonte de entre veinte y treinta años**, proporcionada a la capacidad real de gestión e inversión de un municipio pequeño como La Frontera, estructurada en cuatrienios sucesivos conforme al seguimiento que impone el artículo 214 de la Ley 4/2017 (LSENPC). **Segunda: en los ámbitos de suelo urbano consolidado y en los asentamientos rurales, el cauce de ejecución conveniente y dominante es el urbanismo asistemático concertado**, por ser el instrumento más proporcionado, eficaz y socialmente estable para completar, rematar, regularizar y dotar lo ya existente. Ambas premisas se justifican y se desarrollan en los apartados siguientes.

El documento integra y sintetiza las piezas del propio expediente: el **Esquema de Memoria de Gestión**, del que toma el deslinde entre ejecución sistemática y asistemática; los **Criterios para la gestión y ejecución** y el artículo divulgativo de la UTE sobre el urbanismo asistemático concertado, de los que toma el instrumental jurídico de detalle; el **Informe de Sostenibilidad Económica**, del que toma el juicio económico; y la síntesis normativa sobre las previsiones de programación de los planes generales en la legislación básica estatal y autonómica y sus reglamentos, que fundamenta el horizonte temporal del apartado 4.4 siguiente.

Naturaleza del documento. Conforme al carácter progresivo de la tramitación, se redacta con el nivel propio del Planteamiento Previo o Borrador (arts. 18, 19 y 22 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental). Tiene **carácter esquemático e indicativo** en cuanto a la programación temporal y a los órdenes de magnitud económicos, y **carácter vinculante** en cuanto a los criterios y condiciones económicas y de programación que condicionarán el documento de Aprobación Inicial. No sustituye al ISE: lo desarrolla en su vertiente programática y ejecutiva.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO

- **TRLSRU (RDLeg 7/2015):** artículo 7, que distingue las actuaciones de transformación urbanística, de urbanización y de dotación, (art. 7.1) de las actuaciones edificatorias (art. 7.2); artículo 18, sobre deberes de las actuaciones de transformación, en particular la cesión para participación pública en plusvalías (art. 18.1.b); artículo 22.4, sobre sostenibilidad económica; artículo 22.5, sobre viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano; y artículo 51, sobre destino del patrimonio público de suelo.
- **Reglamento de Valoraciones (RD 1492/2011):** artículo 3.1, que concreta el contenido material del ISE.

2.2. LEGISLACIÓN URBANÍSTICA CANARIA: EJECUCIÓN Y GESTIÓN

- **Ley 4/2017 (LSENPC):** artículo 14 (competencias urbanísticas municipales plenas); artículo 136 (ordenación estructural); artículos 196 a 259 (régimen de ejecución); artículo 205 (elección del sistema) y 208 (sistemas privados); artículo 259 (Actuaciones Urbanísticas Aisladas; cesión por convenio, art. 259.2; contribuciones especiales, art. 259.3); artículos 279 a 287 (reparcelación: regularización, art. 280.1.a; reparcación económica, art. 286); artículos 288 a 294 (convenios urbanísticos; indisponibilidad del planeamiento, art. 290.1.c; nulidad de prestaciones más gravosas, art. 294.2); artículo 295 (proyectos de obras); artículo 258 y Título VII (expropiación); artículo 56.1.b (deber de completar la urbanización para alcanzar la condición de solar); y artículos 34 a 36 (suelo rústico y asentamientos).
- **Decreto 183/2018 (Reglamento de Gestión y Ejecución, RGE):** artículos 24 a 48 (reparcelación; innecesariedad en SUC, art. 29.c, y en SRAR no incluido en unidad, art. 29.d; proyecto de reparcación como único instrumento de equidistribución, art. 31); artículo 44 (normalización de fincas; manzana completa, art. 44.4); artículo 132 (normalización en SRAR); artículos 49 a 54 (convenios); artículo 55 (proyectos de obras); artículo 157 (desarrollo de las contribuciones especiales del art. 259.3 LSENPC); y artículos 128 a 133 (asentamientos rurales).

2.3. LAS PREVISIONES DE PROGRAMACIÓN TEMPORAL DEL PLAN GENERAL

La programación de la ejecución no es una determinación accesorio: la LSENPC la configura como **contenido propio de la ordenación pormenorizada**, no de la estructural (art. 136). El artículo 137.1.g) sitúa entre las determinaciones de la ordenación pormenorizada *“las previsiones de programación y de gestión de la ejecución urbanística”*. Esta determinación es **facultativa en su existencia**, pues el PGO puede remitir la ordenación pormenorizada al planeamiento de desarrollo, pero **obligatoria en su contenido cuando el plan la incorpora directamente**, como es el caso. Por su parte, el artículo 137.1.e) exige determinar *“el carácter público o privado del sistema de*

ejecución”, presupuesto lógico de la programación, pues no cabe calendarizar una actuación sin haber definido quién la ejecuta y bajo qué régimen.

En el plano documental, el artículo 140 LSENPC, en articulación con el artículo 22.4 TRLSRU, incluye el ISE como documento obligatorio cuando el plan contiene actuaciones de transformación, lo que exige vincular cada actuación a una programación temporal. El Reglamento de Planeamiento de Canarias (Decreto 181/2018, RPC) desarrolla este contenido: artículo 58 (documentación de los instrumentos), artículo 64 (estudio económico-financiero, que vincula la ejecución a una secuencia temporal financieramente viable) y artículo 65 (ISE, en sus dos partes, impacto en las Haciendas Públicas y suficiencia del suelo productivo, avalado por los servicios municipales conforme al art. 65.3 RPC).

El Reglamento de Gestión y Ejecución (Decreto 183/2018, RGE) es la norma que regula con mayor detalle la temporalización. Su **artículo 6** obliga al planeamiento a fijar plazos máximos para cada hito del proceso urbanístico y establece plazos subsidiarios que operan solo cuando el plan no fija los suyos propios (véase la Tabla 1 del apartado 4.4). Su **artículo 7** regula las consecuencias del incumplimiento: posibilidad de declarar el incumplimiento, cambio del sistema de ejecución o ejecución por sustitución y, de modo singularmente relevante, la **reclasificación del suelo a rústico, sin derecho a indemnización, transcurridos cinco años desde la aprobación de la ordenación pormenorizada sin que se haya presentado iniciativa para determinar el sistema de ejecución** (art. 7.3 RGE).

Completan el marco el **seguimiento cuatrienal obligatorio** del artículo 214 LSENPC, informe de los efectos ambientales y territoriales cada cuatro años, que opera de facto como horizonte de evaluación periódica y se traduce en la estructuración del programa de actuación en cuatrienios; los **Programas de Actuación sobre el Medio Urbano (PAMU)** del Título VI LSENPC, cuyo desarrollo reglamentario (arts. 121 y 122 RGE) constituye la única mención reglamentaria explícita a un “horizonte temporal» en la memoria de viabilidad económica; y el artículo 202 LSENPC, sobre el plazo de aprobación definitiva de los instrumentos de iniciativa privada (tres meses prorrogables dos, con silencio positivo en planes parciales).

2.4. HACIENDAS LOCALES Y NORMATIVA SECTORIAL

- **TRLRHL (RDLeg 2/2004):** artículos 28 a 37 (contribuciones especiales; hecho imponible y beneficio especial, art. 28; catálogo, art. 29; límite del 90 % del coste, art. 31; exclusión del valor del suelo cedido gratuitamente, art. 31.2.c; ordenanza fiscal específica, art. 34).
- **Otras normas:** Ley 9/2017 (Contratos del Sector Público); Ley 14/2019 (Islas Verdes); Ley 21/2013 (evaluación ambiental); Ley 39/2015 (art. 35) y Ley 40/2015 (arts. 3 y 4); Ley 19/2013 (transparencia); RD 1093/1997 (inscripción registral); Decreto-ley 15/2020 (suelo urbano consolidado); Ley 22/1988 (Costas); Ley 11/2019 (Patrimonio Cultural de Canarias); y PIOH (Decreto 307/2011).

Jurisprudencia aplicable: STS de 30 de marzo de 2015 (rec. 1587/2013) y SSTS 912/2022 y 992/2022, sobre exigibilidad del documento económico y nulidad de pleno derecho por omisión;

STS 521/2026, de 27 de abril (rec. 7183/2023), sobre el estándar de suficiencia material y el deslinde de los arts. 22.4 y 22.5 TRLSRU; STC 143/2017 y STC 166/1986 (FJ 13); STC 61/1997 (reparto competencial); doctrina “Guanarteme» (STS de 23 de septiembre de 2008, rec. 4731/2004), sobre la prohibición de imponer cargas generalizadas de urbanización al suelo urbano consolidado sin transformación motivada; STS de 23 de noviembre de 2022 (rec. 7929/2021), sobre la nulidad sobrevenida del convenio por nulidad del planeamiento al que sirve; y SSTs de 4 y 7 de julio de 2024 (rec. 7420/2022 y 8210/2022), sobre devolución de prestaciones en convenios de monetización inválidos.

3. IDENTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

3.1. ACTUACIONES SISTEMÁTICAS

La ejecución sistemática se articula mediante unidad de actuación con sistema de ejecución (compensación, cooperación, concierto o ejecución empresarial), con plena aplicación de la equidistribución (arts. 279 a 287 LSENPC y 24 a 48 RGE), cesiones, urbanización y participación pública en plusvalías (art. 18.1 TRLSRU). En La Frontera queda **reservada a los supuestos en que concurre una actuación de transformación del artículo 7.1 TRLSRU** o en que la clase y categoría del suelo la imponen.

El ámbito sistemático es residual: la alternativa preferente **elimina 38,11 hectáreas de suelo urbanizable del PGO de 2003** no desarrolladas en veinte años, y reduce el suelo urbano no consolidado (SUNC) a **aproximadamente 6,97 hectáreas** [Esquema de Memoria de Gestión, ap. 9; ISE, aps. 4 y 5.2]. En ese residuo rige la ejecución sistemática (arts. 205 y 208 LSENPC), con preferencia por los sistemas privados; solo excepcional y motivadamente cabe sustituirla por actuaciones aisladas. **Es precisamente en este ámbito sistemático residual donde operan los plazos breves y encadenados del artículo 6 RGE y el riesgo de reclasificación por inactividad del artículo 7.3 RGE**, lo que obliga a una programación cuidadosa de su primer cuatrienio (véase el apartado 4.4).

Cargas de urbanización. En los ámbitos sistemáticos, las cargas y cesiones recaen sobre la promoción privada (art. 18 TRLSRU), sin exposición financiera ordinaria para el Ayuntamiento (ISE, ap. 5.2.a). El cuadro-resumen de unidades se difiere a la Aprobación Inicial:

Denominación	Superficie	Sistema de actuación	Uso predominante	Titularidad del suelo
SUNC residual (≈ 6,97 ha en conjunto)	[DATO A COMPLETAR]	Art. 205/208 LSENPC (preferencia sistemas privados)	Residencial / mixto	[DATO A COMPLETAR]
[Unidades a delimitar]	[DATO A COMPLETAR]	[DATO A COMPLETAR]	[DATO A COMPLETAR]	[DATO A COMPLETAR]

Fuente: Esquema de Memoria de Gestión (delimitación pendiente de concreción en la Aprobación Inicial).

3.2. ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS

Se denomina ejecución asistemática a la que no se articula mediante unidad de actuación con sistema sistemático, sino mediante instrumentos de gestión directa, proporcionados y concertados sobre suelos ya urbanizados o asentamientos con ordenación pormenorizada suficiente. No es una excepción precaria, sino una **técnica funcional de ejecución expresamente reconocida**: las Actuaciones Urbanísticas Aisladas (AUA) del artículo 259 LSENPC, desarrolladas por los artículos 128 a 133 RGE. Su empleo es coherente con la regla de innecesariedad de la reparcelación material en suelo urbano consolidado (art. 29.c RGE) y en suelo rústico de asentamiento rural no incluido en unidad (art. 29.d RGE).

Nota de coherencia (criterio rector del deslinde). La primera redacción de los Criterios (mayo de 2026) vinculaba la ejecución sistemática a la generación de “plusvalías relevantes». El Esquema de Memoria de Gestión (junio de 2026) depura este criterio: **el presupuesto determinante no es la magnitud de la plusvalía, sino la concurrencia objetiva de una actuación de transformación (art. 7.1 TRLSRU) y la clase y categoría del suelo.** En suelo urbano consolidado, los deberes de completar la urbanización para alcanzar la condición de solar (art. 56.1.b LSENPC) se cumplen mediante actuaciones aisladas aun cuando resten obras pendientes; en suelo urbano no consolidado la regla es la ejecución sistemática. Este documento asume la versión depurada de junio de 2026.

Las actuaciones asistemáticas previstas comprenden: aperturas o mejoras viarias de pequeña entidad; obtención de pequeñas dotaciones e instalaciones; urbanización de espacios intersticiales; conexión y refuerzo de infraestructuras (singularmente en el entorno de Pozo Los Padrones y Pozo Tigaday); remates de borde urbano y mejoras de accesibilidad; y operaciones de mejora ambiental y paisajística [Esquema de Memoria de Gestión, ap. 5]. Cada AUA deberá motivar su objeto, finalidad pública, costes, sujetos afectados y procedimiento (art. 35 de la Ley 39/2015). El desarrollo de la conveniencia de este cauce en suelo urbano consolidado y asentamientos rurales se aborda en el apartado 4.2.

4. ORGANIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA

4.1. ADMINISTRACIÓN ACTUANTE Y COMPETENCIAS

El **Ayuntamiento de La Frontera es la Administración actuante principal**, titular de las competencias urbanísticas plenas en ordenación pormenorizada, gestión, ejecución, intervención y disciplina (art. 14 LSENPC): delimitación de AUA, suscripción de convenios (arts. 288 a 294 LSENPC), imposición de contribuciones especiales (arts. 28 a 37 TRLRHL) y expropiación (Título VII LSENPC). Ejerce estas potestades sobre una estructura de capacidad limitada, una sola plaza técnica de arquitectura y secretaría e intervención compartidas o a tiempo parcial, dato que condiciona materialmente el modelo de gestión y el horizonte de programación (ISE, ap. 4).

El **Cabildo Insular de El Hierro** y el **Gobierno de Canarias** participan en las actuaciones de interés supramunicipal o cofinanciadas, singularmente en el sistema general viario insular (HI-50, HI-55, HI-550, HI-551 y HI-555, con el eje de Los Roquillos), las infraestructuras hidráulicas y energéticas articuladas con el modelo de Gorona del Viento y los equipamientos de cobertura insular [ISE, ap. 5.1]. La coordinación se articula mediante la planificación insular sectorial, los convenios de colaboración y los instrumentos de financiación finalista del apartado 5.4.

4.2. EL URBANISMO ASISTEMÁTICO CONCERTADO COMO MODELO DOMINANTE EN SUELO URBANO CONSOLIDADO Y ASENTAMIENTOS RURALES

La realidad de un municipio como La Frontera no consiste en “hacer ciudad nueva”, sino en **completar, rematar, regularizar, coser y dotar lo ya existente**. Para esa microgestión urbana, jurídicamente segura y técnicamente proporcionada, el urbanismo asistemático concertado constituye el cauce conveniente y dominante en los ámbitos de suelo urbano consolidado y en los asentamientos rurales (artículo divulgativo UTE, mayo de 2026, aps. 1 a 5). La concertación no es un sistema de ejecución autónomo, sino un modo de articular pactadamente, dentro del marco legal, el ejercicio reglado de las potestades públicas: el convenio no sustituye a la ley ni dispensa de los deberes legales; ordena, calendariza y compromete prestaciones recíprocas (arts. 288 a 294 LSENPC y 49 a 54 RGE).

Idoneidad en los asentamientos rurales. El asentamiento rural (art. 36 LSENPC) es figura propia del ordenamiento canario que reconoce núcleos consolidados en suelo rústico con identidad histórica, cultural y paisajística. El urbanismo asistemático concertado permite, sin desnaturalizarlos, ensanchar un camino, regularizar parcelas, obtener un pequeño espacio público o resolver un acceso, mediante normalización de fincas (arts. 44 y 132 RGE), cesiones por convenio (art. 259.2 LSENPC) y contribuciones especiales (art. 259.3 LSENPC y 157 RGE), con instrumentos proporcionados a la escala del núcleo (artículo UTE, ap. 3.3).

Límites y cautelas indispensables. La conveniencia del modelo no relaja sus límites: indisponibilidad de la potestad de planeamiento, el convenio es siempre de gestión, nunca de planeamiento (art. 290.1.c LSENPC); prohibición de prestaciones más gravosas que las legales, nulas de pleno derecho (art. 294.2 LSENPC); improcedencia para encubrir actuaciones de transformación del artículo 7.1 TRLSRU, con motivación reforzada de la calificación asistemática; respeto del

beneficio especial real en las contribuciones especiales, conforme a la doctrina “Guanarteme” (STS de 23 de septiembre de 2008); garantías procedimentales mínimas (memoria justificativa del art. 289 LSENPC, información pública, aprobación plenaria, inscripción en el registro centralizado del art. 293 LSENPC y 53 RGE, y publicidad conforme a la Ley 19/2013); y prioridad de la cesión in natura sobre la monetización, afecta al patrimonio público de suelo (art. 51 TRLSRU). La doctrina del Tribunal Supremo recuerda, además, que la nulidad del planeamiento al que sirve el convenio comporta su inexistencia por falta de causa y objeto (STS de 23 de noviembre de 2022), lo que obliga a fundar el convenio en planeamiento estable (artículo UTE, ap. 6).

4.3. PRIORIZACIÓN Y SECUENCIA DE LAS ACTUACIONES

Actuaciones estructurantes o desbloqueadoras. Condicionan el resto de la programación las que aseguran la funcionalidad básica de las redes, refuerzo del saneamiento y la depuración, garantía del abastecimiento ligada a las zonas protegidas del agua y conexión del viario estructurante, por su efecto habilitante sobre las actuaciones de borde y de mejora. Su identificación nominal y prelación se remiten a la Aprobación Inicial.

4.4. HORIZONTE TEMPORAL DE LA PROGRAMACIÓN: LA NECESIDAD DE UN HORIZONTE LARGO (20-30 AÑOS)

La ejecución de las previsiones de la ordenación pormenorizada de La Frontera exige una **programación a largo plazo, en un horizonte de entre veinte y treinta años**. Esta determinación no es una opción discrecional, sino una exigencia de proporcionalidad y de sostenibilidad económica: un Plan que pretendiera ejecutar el conjunto de sus previsiones en los plazos breves propios de una gran operación urbanizadora sería, para la capacidad real del municipio, materialmente inejecutable y, por ello, económicamente insostenible en el sentido del artículo 22.4 TRLSRU.

Fundamento normativo del horizonte. La LSENPC y el RPC no imponen un horizonte temporal máximo único y explícito para el conjunto del PGO, a diferencia de otras legislaciones autonómicas que fijan ocho o doce años, remitiendo esa decisión a cada municipio. Lo que sí opera como referencia es el **seguimiento cuatrienal del artículo 214 LSENPC**, que impone evaluar los efectos del plan cada cuatro años y que, en la práctica habitual de los PGO canarios, se traduce en la estructuración del programa de actuación en cuatrienios sucesivos, siendo el primero el de mayor vinculación. La programación a 20-30 años se ordena, por tanto, en sucesivos cuatrienios encadenados, del orden de cinco a ocho, revisables en cada informe de seguimiento [Nota de programación, aps. IV y VI].

Conciliación con los plazos breves del artículo 6 RGE. Conviene precisar, para evitar una contradicción aparente, que los plazos breves y encadenados del artículo 6 RGE y las consecuencias del incumplimiento del artículo 7 RGE, entre ellas la reclasificación a rústico por inactividad del artículo 7.3, que en la práctica marca un horizonte de ejecución efectiva de aproximadamente ocho a diez años, se proyectan **sobre los suelos sujetos a ejecución sistemática con sistema de ejecución**

pendiente (señaladamente el suelo urbanizable y, en La Frontera, el SUNC residual de $\approx 6,97$ ha). En cambio, el grueso de la ordenación pormenorizada de La Frontera, suelo urbano consolidado y asentamientos rurales, se ejecuta de forma asistemática, incremental y dependiente de la disponibilidad presupuestaria y de la iniciativa privada, por lo que su horizonte realista de ejecución es necesariamente más dilatado. Ambos planos no se contradicen: el plan debe respetar los ciclos cortos en el residuo sistemático (fijando plazos propios coherentes con el art. 6 RGE y protegiéndose de la reclasificación del art. 7.3) y, simultáneamente, programar a 20-30 años el conjunto de la gestión asistemática.

Hito del proceso urbanístico	Plazo subsidiario (si el plan no lo fija)
Presentar instrumento de ordenación pormenorizada	A fijar por el plan
Presentar instrumentos o proyectos para ejecución material	A fijar por el plan
Presentar instrumentos de gestión (reparcelación, etc.)	A fijar por el plan
Presentar iniciativa para sistema de ejecución privada	4 años desde la entrada en vigor del plan con ordenación pormenorizada
Cesión y equidistribución de beneficios y cargas	2 años desde el establecimiento del sistema o el inicio de la cooperación
Inicio de obras de urbanización	1 año desde la aprobación del proyecto de urbanización
Ejecución de obras de urbanización	2 años desde el inicio
Solicitud de licencia de edificación (nueva urbanización)	2 años desde la recepción de las obras de urbanización
Solicitud de licencia de edificación (medio urbano)	2 años desde la recepción de las obras de urbanización
Solicitud de licencia (suelo urbano consolidado)	2 años desde la entrada en vigor del planeamiento
Inicio de obras de edificación	4 años desde el otorgamiento de licencia
Conclusión de obras de edificación	4 años desde el inicio de obras

Tabla 1. Plazos subsidiarios para la gestión y ejecución (art. 6 RGE, Decreto 183/2018). Operan solo en defecto de plazos fijados por el planeamiento; aplicables al ámbito de ejecución sistemática.

Período	Horizonte	Actuaciones asignadas (orientativo)
1.er cuatrienio (vinculación máxima)	Años 1-4	AUA de corrección de déficits y seguridad; actuaciones estructurantes de redes; iniciativa del sistema en el SUNC residual (para evitar las consecuencias del art. 7 RGE: cambio de sistema, sustitución o, en su caso, reclasificación ex art. 7.3); primeras normalizaciones y convenios de gestión.
2.º cuatrienio	Años 5-8	Remates de borde urbano; dotaciones de núcleo; ejecución de obras de urbanización del SUNC con iniciativa privada activa; concertación en asentamientos.
Medio plazo (cuatrienios 3.º-4.º)	Años 9-16	Continuidad de la mejora incremental en suelo urbano consolidado y asentamientos; obtención gradual de dotaciones por convenio; actuaciones supramunicipales cofinanciadas.
Largo plazo (cuatrienios 5.º-7.º)	Años 17-30	Completamiento de redes y de la urbanización pendiente; reservas y desarrollos condicionados a disponibilidad presupuestaria; revisión de la programación.

Tabla. Programación por cuatrienios en horizonte de 20-30 años (elaboración propia a partir del art. 214 LSENPC y de los criterios de faseado del ISE, ap. 8). La asignación nominal de cada actuación se concretará en la Aprobación Inicial [DATO A COMPLETAR].

La síntesis de las determinaciones que la legislación canaria exige al PGO en materia de programación —y que el documento de Aprobación Inicial deberá incorporar de forma expresa— es la siguiente:

Determinación	Instrumento legal	Norma
Previsiones de programación y gestión de la ejecución urbanística	Ordenación pormenorizada	Art. 137.1.g) Ley 4/2017
Determinación del sistema de ejecución (público o privado)	Ordenación pormenorizada	Art. 137.1.e) Ley 4/2017
Informe de sostenibilidad económica (con evaluación de costes e ingresos)	Documentación del PGO	Arts. 140 Ley 4/2017 y 65 RPC
Fijación de plazos máximos para cada hito de ejecución	Planeamiento urbanístico	Art. 6 RGE (Decreto 183/2018)
Plazos subsidiarios para la gestión y ejecución	Reglamentario	Art. 6.2 RGE
Consecuencias del incumplimiento: cambio de sistema, sustitución, reclasificación	Reglamentario	Art. 7 RGE
Horizonte temporal en la memoria de viabilidad (PAMU)	PAMU	Art. 121 RGE
Informe de seguimiento cuatrienal de efectos ambientales y territoriales	Instrumento de ordenación	Art. 214 Ley 4/2017
Plazo para aprobación definitiva de instrumentos de iniciativa privada	Procedimiento	Art. 202 Ley 4/2017

Tabla 2. Síntesis de las determinaciones exigibles al PGO en materia de programación (Nota de programación, síntesis final). RPC: Reglamento de Planeamiento de Canarias (Decreto 181/2018); RGE: Reglamento de Gestión y Ejecución (Decreto 183/2018).

5. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y VIABILIDAD DE LAS ACTUACIONES

5.1. SÍNTESIS DEL INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISE)

El ISE concluye que el modelo territorial del Borrador es **económicamente sostenible y viable** para las Administraciones implicadas, y de manera señalada para la Hacienda de La Frontera. Esta conclusión descansa en cuatro pilares: el dimensionamiento contenido del modelo; la corrección del sobredimensionamiento residencial heredado del PGO de 2003; la prevalencia de la gestión asistemática como técnica ordinaria de ejecución de la ciudad existente; y un reparto de cargas que preserva la suficiencia financiera estructural del municipio (ISE, ap. 8). **La programación a largo plazo es, en sí misma, condición de esa sostenibilidad:** diferir y escalonar las actuaciones en un horizonte de 20-30 años ajusta el ritmo de generación de gasto recurrente a la capacidad estructural de la Hacienda Local.

Impacto sobre las Haciendas Públicas. La perspectiva del ISE es temporalmente prolongada: abarca el coste recurrente de mantenimiento durante toda la vida útil de infraestructuras y servicios (STS de 30 de marzo de 2015, FJ Décimo). El impacto sobre el Ayuntamiento se contiene porque el modelo evita grandes operaciones de nueva urbanización y traslada a la promoción y a los beneficiarios la urbanización y la conservación; el impacto sobre el Cabildo y el Gobierno de Canarias se concentra en los sistemas supramunicipales (ISE, aps. 5.3 y 6).

Suficiencia del suelo productivo. El segundo mandato del artículo 22.4 TRLSRU se satisface contra el modelo específico del municipio: suelo rústico de protección agraria; regímenes turísticos de la Ley 14/2019 en los Polos Turísticos Ambientales de Las Puntas y Pozo de la Salud; y actividad vinculada a la autosuficiencia energética, en coherencia con las cautelas ambientales del DIE y con la condición de Reserva de la Biosfera y Geoparque Mundial de la UNESCO (ISE, ap. 7).

5.2. VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES SISTEMÁTICAS

En los ámbitos sistemáticos, la viabilidad descansa en la **autofinanciación mediante la repercusión de las cargas de urbanización sobre los aprovechamientos** (art. 18 TRLSRU), concentradas en el residuo de SUNC ($\approx 6,97$ ha). Cuando una actuación presente déficit de viabilidad, la Aprobación Inicial deberá identificarla y prever aportación pública directa o financiación complementaria, motivando su encaje en la capacidad presupuestaria y en el cuatrienio correspondiente [DATO A COMPLETAR: identificación y cuantificación del déficit] (ISE, ap. 5.2).

5.3. VIABILIDAD ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS

El modelo asistemático concertado reduce sustancialmente la exposición financiera de la Hacienda Local. La obtención de suelo dotacional por convenio (art. 259.2 LSENPC) **evita el justiprecio, los intereses y el riesgo de contencioso** de la expropiación; la financiación de obras se comparte mediante contribuciones especiales (arts. 28 a 37 TRLRHL y 157 RGE); y la conservación puede trasladarse a los beneficiarios. El Plan prevé una batería depurada de modelos de convenio de

ejecución asistemática, sistematizada en cuatro familias funcionales y diez tipos (Dictamen técnico-jurídico de tipología, UTE, mayo de 2026), cuya disponibilidad convierte la previsión del Plan en operatividad inmediata (ISE, ap. 5.2):

Tipo	Denominación	Finalidad nuclear	Encaje normativo
A.1	Normalización de fincas	Ajuste geométrico sin redistribución de aprovechamientos	Arts. 288-294 LSENPC; art. 44/132 RGE
B.1	Reparcelación material asistemática	Redistribución física en ámbito acotado	Arts. 288-294 LSENPC
B.2	Reparcelación económica	Compensación dineraria entre propietarios	Art. 286 + arts. 288-294 LSENPC
B.3	Reparcelación voluntaria unánime	Equidistribución por acuerdo pleno	Arts. 288-294 LSENPC
C.1	Cesión voluntaria de suelo dotacional	Obtención de suelo sin expropiación	Art. 259.2 + arts. 288-294 LSENPC
C.2	Financiación de la urbanización	Reparto del coste de obras (beneficio especial)	Art. 259.3 LSENPC; arts. 28-37 TRLRHL
C.3	Monetización de deberes	Sustitución económica afecta al PPS	Arts. 288-294 LSENPC; art. 51 TRLSRU
D.1	Gestión concertada (marco general)	Encuadre convencional genérico	Arts. 288-294 LSENPC
D.2	Actuación de dotación	Cumplimiento de deberes por incremento	Art. 7.1.b TRLSRU; arts. 288-294 LSENPC
D.3	Asentamientos rurales	Regularización y dotación de núcleos rurales	Art. 36 LSENPC; arts. 128-133 RGE

Fuente: ISE (ap. 5.2) y Dictamen técnico-jurídico de tipología de convenios (mayo de 2026). Todos los modelos quedan sujetos al régimen procedimental común de los arts. 288 a 294 LSENPC.

5.4. FUENTES DE FINANCIACIÓN PREVISTAS

- **Financiación privada de los ámbitos sistemáticos:** cesiones y cargas de urbanización repercutidas a la promoción (art. 18 TRLSRU).
- **Fondos propios municipales:** ingresos tributarios (IBI, ICIO, tasas y licencias y, en su caso, IIVTNU), presupuesto ordinario y operaciones de crédito.
- **Contribuciones especiales (arts. 28-37 TRLRHL):** ingreso afecto a las obras de urbanización asistemáticas, hasta el 90 % del coste (art. 31 TRLRHL), con beneficio especial real y diferenciado y exclusión del valor del suelo cedido (art. 31.2.c TRLRHL).

- **Transferencias del Cabildo y del Gobierno de Canarias:** para infraestructuras de alcance insular y regional, e instrumentos del REF.
- **Fondos europeos y de regeneración urbana:** FEDER, FEADER y programas de cohesión, y fondos de rehabilitación y regeneración del medio urbano, especialmente congruentes con el modelo asistemático.

La cuantificación de cada fuente y el balance económico se difieren a la Aprobación Inicial **[DATO A COMPLETAR: importes de inversión por cuatrienio, distribución por fuente y balance coste-ingreso]**; de su contraste, el ISE concluye la sostenibilidad del modelo (ISE, ap. 6.1).

6. INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Indicador	Fuente de datos	Responsable	Periodicidad
Grado de ejecución de las AUA programadas por cuatrienio (ejecutadas / previstas)	Expediente municipal de gestión	Servicios técnicos municipales	Anual / cuatrienal
Ratio coste de mantenimiento / ingresos corrientes (Cap. 2)	Liquidación presupuestaria	Intervención municipal	Anual
Suelo dotacional obtenido por convenio frente a expropiación (m ² y %)	Registro de convenios; inventario	Secretaría / técnicos	Bienal
Recaudación por contribuciones especiales afecta a obras	Ordenanzas fiscales; liquidaciones	Intervención / tesorería	Anual
Cargas de urbanización repercutidas a la promoción privada (€)	Proyectos de equidistribución	Servicios técnicos	Por actuación
Iniciativa de sistema presentada en el SUNC (control del plazo del art. 7.3 RGE)	Expediente de gestión	Servicios técnicos	Anual
Financiación finalista captada (Cabildo, Gobierno de Canarias, UE)	Convenios y resoluciones de subvención	Intervención / Alcaldía	Anual
Suelo productivo disponible y diversificación de usos económicos	Cartografía SIG del Plan	Equipo de seguimiento	Cuatrienal

Fuente: elaboración propia. Los valores umbral de alerta de cada indicador se fijarán en la Aprobación Inicial [DATO A COMPLETAR].

7. CONCLUSIONES

Valoración global de la viabilidad. El conjunto de actuaciones previstas en la Ordenación Pormenorizada es ejecutable y económicamente sostenible para la Hacienda de La Frontera, a condición de programarse en un horizonte largo (20-30 años) y de ejecutarse, en suelo urbano consolidado y asentamientos rurales, mediante el urbanismo asistemático concertado. El modelo ajusta el instrumento de gestión a la clase de suelo y a la naturaleza de cada actuación: reserva la equidistribución sistemática para los escasos ámbitos de transformación y para el SUNC residual, y emplea instrumentos directos, proporcionados y concertados, AUA, proyectos de obras, convenios, contribuciones especiales y normalización de fincas, para la ciudad consolidada y los asentamientos, con la expropiación como instrumento de cierre de aplicación residual.

Condicionantes críticos. Operan transversalmente tres condicionantes: la estrechez estructural de la Hacienda Local y su dependencia de transferencias y fondos europeos; la limitada capacidad administrativa del municipio; y la prevalencia de regímenes de protección ambiental sobre más del 70 % del término. De ellos se deriva, precisamente, la necesidad del horizonte largo y del cauce asistemático, que no son una rebaja de las garantías del derecho urbanístico, sino su aplicación proporcionada a la escala municipal (arts. 9.3 y 103.1 CE; art. 4 de la Ley 40/2015).

Advertencia de validez. El documento para la Aprobación Inicial deberá incorporar un contenido económico con mayor cuantificación que el presente Planteamiento Previo, identificando el tipo de actuación (ex art. 7 TRLSRU) para ubicar correctamente el análisis de sostenibilidad (art. 22.4) y el de viabilidad de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22.5), así como las determinaciones de programación de la Tabla 2 (arts. 137.1.g, 137.1.e, 140, 214 y 202 LSENPC; arts. 6 y 7 RGE). La omisión del documento económico que corresponda determina la nulidad de pleno derecho del instrumento (STS 521/2026; SSTS 912/2022 y 992/2022; ISE, ap. 9).

En Santa Cruz de La Palma, junio de 2026

El Gerente y
ARQUITECTO,



Fdo. Ángel Manuel Caro Cano

45273300P

ANGEL

MANUEL

CARO (R:

U76712025)

Firmado
digitalmente por
45273300P ANGEL
MANUEL CARO (R:
U76712025)
Fecha: 2026.06.05
11:00:21 +01'00'

**CARO & MAÑOSO
FERNÁNDEZ DUQUE**
ARQUITECTURA Y URBANISMO

C/ O'Daly, 35 – 1º Izqda.
38700 Santa Cruz de La Palma
Tif. (922) 41.14.65
angelcaro@arquitectosociados.org