



08 / 03 / 17

NOTA DE PRENSA

UN DICTAMEN JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL SUELO ENCARGADO POR LA FCM A UN DESTACADO ESPECIALISTA DEL DERECHO CUESTIONA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA LEY POR RIESGOS DE ARBITRARIEDAD, ADVIERTE DEL AUMENTO DE LA CONFLICTIVIDAD JUDICIAL, Y SEÑALA QUE ES UNA “SINGULARIDAD” EN EL DERECHO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMPARADO

La Fundación César Manrique ha encargado un Dictamen Jurídico sobre el Proyecto de Ley del Suelo aprobado por el Gobierno de Canarias al catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria Manuel Sarmiento Acosta. El propósito es examinar los aspectos de dicho Proyecto que pudieran resultar más trascendentales y jurídicamente más controvertidos.

El Dictamen, de 80 páginas, analiza e identifica como asuntos sustantivos del Proyecto de Ley las siguientes cuestiones: la “simplificación” normativa, la ampliación de actividades y usos en el suelo rústico, la configuración y el diseño del órgano ambiental al que se le confía la evaluación ambiental de los planes, la atenuación de los controles ambientales y urbanísticos, la aprobación definitiva de los planes generales por los municipios, el debilitamiento de los planes insulares, la pérdida de competencias supramunicipales por parte de la Comunidad Autónoma y los Proyectos de Interés Autónomo e Insular.

En el Dictamen se realiza un estudio comparativo del derecho autonómico en relación a la aprobación de los planes por parte de los Ayuntamientos como plantea la actual Ley y en relación con la evaluación ambiental y el órgano ambiental al que se le confía la evaluación (supresión de la COTMAC). Se concluye en ambos casos que no hay parangón en el resto de legislación autonómica con respecto a las modificaciones introducidas para Canarias por el Proyecto de Ley que impulsa el Gobierno de Fernando Clavijo. En el primer caso, es prácticamente unánime “el criterio favorable a la atribución de la competencia de la aprobación definitiva de los planes generales a las Comunidades Autónomas, no por azar, sino como mecanismo de garantía de los interés supralocales”, en los asuntos estructurales. En el segundo caso, atendiendo al panorama comparado, las previsiones incorporadas al Proyecto de Ley se apartan de la tónica general, pues la cualificación técnica y la separación de órganos (redactor y evaluador ambiental) se muestra como indispensable exigencia.

Como conclusiones fundamentales del amplio Dictamen, pueden señalarse las siguientes:

1. No hay precedente en el derecho autonómico comparado de un modelo de ordenación del territorio como el que impulsa el Gobierno de Fernando Clavijo, y no precisamente en términos de protección del territorio, usos permitidos en suelo rústico y garantías ofrecidas por los controles preventivos que debería incorporar la Ley: “representa una rigurosa singularidad dentro del conjunto del ordenamiento autonómico” en cuanto a flexibilización de los controles.

2. La pretendida simplificación jurídico-legislativa que se persigue con el Proyecto de Ley no se consigue y, por tanto, no se supera la “maraña legislativa” actual en cuanto reunión de toda la normativa dispersa en un solo texto. Lo que se hace es simplemente, y nada menos, que plantear un modelo alternativo de ordenación territorial que entiende simplificación no como clarificación jurídica, sino como liberación de controles.

3. El Dictamen cuestiona la seguridad jurídica que resulta del Proyecto de Ley y advierte del posible aumento de la conflictividad judicial e incluso de una eventual inconstitucionalidad de la Ley por riesgos de vulneración de la regla constitucional de prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos.

4. En el Dictamen se manifiestan reservas jurídicas sobre la ampliación de usos y actividades en suelo rústico, pudiendo constituir una conculcación de la legislación estatal básica y del principio de desarrollo sostenible (art. 3 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 2015)...”. Se deriva inseguridad jurídica e incluso eventuales implicaciones constitucionales.

5. Una de las advertencias más relevantes del Dictamen, sino la mayor, recae sobre los Proyectos de Interés Autonómico o Insular, pues se podrían considerar una “especie de dispensas singulares del planeamiento general”. Y en este punto pueden generar una controversia de calado en la perspectiva del principio constitucional de la igualdad de trato: “constituyen caldo de cultivo propicio para la irrogación de situaciones arbitrarias y no puede causar sorpresa que en otras Comunidades Autónomas se hayan producido importantes anulaciones en sede judicial respecto de instrumentos de similares características, incluso, dotados de menor alcance (sendas Sentencias de 29 de enero de 2014 2940/2011, así como otras cinco más recientes de 18 de mayo de 2016, todas a ellas a propósito de distintas actuaciones turísticas proyectadas –y hasta en parte culminadas, con todos los problemas ulteriores asociados a ello– en Extremadura y Valencia)”.

Más allá de los aspectos concretos sometidos a análisis individualmente, el Dictamen jurídico pone en cuestión el modelo en su conjunto que plantea el Proyecto de Ley, destacando los efectos de debilitamiento del control legal que la acumulación de unos y otros cambios proyectan sobre el conjunto: “Y es que, en efecto, reducidos los controles preexistentes a la mínima expresión, no cabe duda de que de este modo los riesgos connaturales al modelo se incrementan. La ordenación urbanística y territorial menos a resguardo queda así a la sombra de la arbitrariedad. Y si ello es así tampoco es difícil vaticinar que, como medio de compensar la reducción de controles preventivos, pueda venir a intensificarse el ejercicio del control judicial [...] Así que se nos antoja también que esa seguridad jurídica que en principio podría considerarse igualmente el motor que alimenta y anima la reforma proyectada a la postre pueda situarse más en su contra que a su favor”.



DESTAQUES de observaciones contenidas en el Dictamen jurídico

1. Lisa y llanamente, de lo que se trata es de establecer un modelo alternativo de ordenación territorial y sustantiva en sustitución al precedente.
2. En cuanto a la pretendida simplificación: El Proyecto de Ley del Suelo objeto de esta consulta, en suma, no contribuye a superar la actual maraña legislativa existente en este sector del ordenamiento jurídico, lo que constituye una de sus características más representativas; puesto que, como acabamos de constatar, se mantiene en líneas generales la convivencia en el mismo de normativas sumamente heterogéneas y dispares.
3. La simplificación es entendida como liberación, esto es, como reducción (o supresión) de los controles que concurren en el sector.
4. En el Dictamen se hace un estudio comparado en cada una de las diferentes regiones autónomas en relación con el control territorial por parte de los gobiernos regionales, concluyendo que ninguna va tan allá en el debilitamiento de las competencias autonómicas como lo hace Canarias con esta nueva Ley: Casi es unánime [í] el criterio favorable a la atribución de la competencia de la aprobación definitiva de los planes generales a las Comunidades Autónomas, no por azar, sino como mecanismo de garantía de preservación de los intereses supralocales.
5. Sobre el Informe único emitido por la administración autonómica que sustituirá a la aprobación definitiva de los planes, el Dictamen manifiesta que es insatisfactorio: la emisión de un informe solamente sectorial, o de un único informe (sectorial) que comprenda la suma de todos los sectores concernidos (aguas, carreteras, comunicaciones, energía, etc.), no sirve a los efectos pretendidos de salvaguarda de los intereses supralocales, porque la ordenación del territorio no es la suma de tales competencias, sino algo más, y se encamina a velar por el equilibrio del territorio y corregir sus desigualdades.
6. La regulación que plantea el PL menoscaba y priva de cualquier efectividad a la competencia autonómica reconocida estatutariamente en materia de ordenación del territorio.
7. Los municipios en ningún caso son las instancias territoriales precisamente idóneas para velar por la salvaguarda de unos intereses que los trascienden (los intereses supralocales), de manera que no cabe desapoderar por entero a la propia Comunidad Autónoma del ejercicio de dicha competencia.
8. Sobre la Evaluación Ambiental y el Órgano ambiental que sustituirá a la COTMAC. Tras realizar un estudio comparativo con el resto de comunidades autónomas, el Dictamen señala que la opción del PL se aparta de la tónica general seguida en las diferentes legislaciones autonómicas: la regulación que propone el PL no satisface las exigencias requeridas, no solo en este caso por el hecho de venir sin más a disponer la atribución de las facultades de evaluación de impacto ambiental a los municipios en sí misma considerada [í], sino también, y sobre todo, por la inadecuación y falta de garantías de los órganos a los que habría que asignar el cometido de la evaluación ambiental estratégica en su esfera internaí ö.



9. En cuanto al radical tratamiento liberalizador del suelo rústico, el Dictamen constata que es evidente que experimentan una notable ampliación los usos permitidos, una verdadera liberalización de usos y actividades, desde luego y sobre todo, si se compara este régimen con el que originalmente tenía la Ley de Ordenación del Territorio de 1999, pero también aún más allá de ello. Así lo manifiesta con meridiana claridad el importante Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, del Consejo Consultivo de Canarias.

10. El Dictamen considera que el exceso que se aprecia en los usos previstos en el suelo rústico, que exceden del uso normal u ordinario del suelo rústico, desde un punto de vista jurídico-formal constituye incluso una conculcación de lo previsto para este tipo de suelo en la legislación básica estatal.

11. En nuestra opinión, esta enorme e inusual extensión del ámbito del uso complementario junto a la cláusula abierta que se ha transcrito (cualquiera otro uso o actividad) implican de facto un desequilibrio evidente en favor de la explotación puramente económica en detrimento de la protección del medio ambiente, y, por tanto, una vulneración del principio de desarrollo sostenible (art. 3 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 2015).

12. Las nuevas categorías de suelo rústico y la ampliación de uso en el PL puede incluso no estar exenta también de implicaciones constitucionales directas. Porque las competencias estatales en efecto pueden venir a quedar comprometidas.

13. Los cambios de uso en suelo rústico pueden repercutir también sobre su coste encareciendo los modos de adquisición de esta clase de suelo por ejemplo a efectos expropiatorios o su valoración en operaciones redistribuidoras e incluso podría sostenerse también que el suelo rústico incorpora y de por sí una expectativa de uso y destino.

14. El Dictamen muestra también su sorpresa por la deslegalización que propician los artículos 330.2, 331.3, 332.2 y 333.3, pues a través de un mero Decreto el Gobierno de Canarias podrá modificar la relación de actuaciones sujetas a licencia o comunicación previa o que estén exentas, algo que puede plantear cierta inseguridad acerca del ámbito del intervencionismo administrativo.

15. El inequívoco efecto combinado de diversas normas del PL supone una merma de la protección que se le dispensa al suelo rústico en sus distintas categorías.

16. Sobre los Planes Insulares de Ordenación, en el Dictamen se apunta que se observa una drástica reducción de lo que constituye el contenido urbanístico que le era propio conforme a la normativa precedente. En línea en este caso, sin duda, con la tendencia iniciada en la Ley 14/2014, el recorte del alcance de estos instrumentos de planeamiento territorial es palmario. Se le atribuye al Plan Insular un contenido antes directivo que operativo.

17. El Dictamen se detiene en la figura estrella del Proyecto de Ley: los Proyectos de Interés Insular y Autonómico, a los que se les asigna prevalencia sobre el planeamiento insular y municipal, el cual habrá de adaptarse a ellos. Y se añade: de la forma en que están previstos en el Proyecto de Ley, los Proyectos de Interés Autonómico o Insular no se ajustan a la legislación básica.



18. Una de las advertencias más relevantes del Dictamen, sino la mayor, recae sobre los Proyectos de Interés Autonómico o Insular, por la inseguridad jurídica que proyectan hacia el futuro, pues se podrían considerar una especie de dispensas singulares del planeamiento general. Y en este punto pueden generar una controversia de calado en la perspectiva del principio constitucional de la igualdad de trato.

19. Según el Dictamen y citando jurisprudencia, los Proyectos de Interés Autonómico o Insular constituyen caldo de cultivo propicio para la irrogación de situaciones arbitrarias y no puede causar sorpresa que en otras Comunidades Autónomas se hayan producido importantes anulaciones en sede judicial respecto de instrumentos de similares características, incluso, dotados de menor alcance (sendas Sentencias de 29 de enero de 2014 2940/2011, así como otras cinco más recientes de 18 de mayo de 2016, todas a ellas a propósito de distintas actuaciones turísticas proyectadas óy hasta en parte culminadas, con todos los problemas ulteriores asociados a ello- en Extremadura y Valencia).

Gabinete de prensa 

