

SÍNTESIS DEL DICTAMEN JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY DEL SUELO DEL GOBIERNO DE CANARIAS EMITIDO POR D. MANUEL SARMIENTO ACOSTA, CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ULPGC, A PETICIÓN DE LA FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE

Según los promotores del Proyecto de Ley del Suelo, con el Gobierno de Canarias al frente, la ñsimplificacióñ constituiría el fundamento de la reforma. Así se manifiesta en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley (PL). A tal efecto, en el Dictamen jurídico encargado por la FCM a Manuel Sarmiento Acosta, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, se indica: ñNo puede así sino estarse de acuerdo cuando a lo que se aspira con la simplificación es al establecimiento de un sistema jurídico compuesto por un conjunto de normas claras y precisas; lo que a fin de cuentas no constituye sino una exigencia indeclinable directamente dimanante del principio constitucional de la seguridad jurídica. Sucede, sin embargo, **que las consecuencias de la simplificación en el supuesto que ha dado lugar a esta consulta pretenden ir más lejos y por eso se hace preciso identificar su alcance con mayor precisión**ñ.

Por consiguiente, en el Dictamen se analiza el alcance de esa pretendida ñsimplificacióñ. En primer lugar, se aborda la ñsimplificacióñ en sentido formalñ, es decir, ñla formulación en una especie de obra codificadora de un único cuerpo legal comprensivo de la totalidad de las normas reguladorasñ. El Dictamen concluye: ñSi eso fuera lo que se ha pretendido, **el Proyecto de Ley está bien lejos de alcanzar su propósito**ñ, y, tras analizar el tratamiento que se da a las leyes relacionadas con el turismo 19/2003, 6/2009, 1/2013, 14/2014, 3/2015 y 9/2015, y a la Ley 2/2016 contra las Islas Verdes, abunda en que: ñ**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 disparesñ.

A continuación, se estudia la ñsimplificacióñ en el sentido material, ñuna dimensión que a la postre sí que es la que exterioriza a nuestro juicio el sentido último que inspira la reforma. **La simplificación es entendida como liberación, esto es, como reducción (o supresión) de los controles que concurren en el sector**ñ. Al respecto, el Dictamen asegura que ñEn nuestra opinión, y a diferencia de lo que acontece con la simplificación en sentido formal, en este caso, sí que el PL avanza de manera resuelta hacia la consecución del objetivo que se propone desde esta perspectiva. Hasta el punto de incidir sustancialmente, cuando menos, sobre las bases del modelo vigente hasta ahora; si no es que, lisa y llanamente, de lo que se trata es de establecer un modelo alternativo de ordenación territorial y sustantiva en sustitución al precedenteñ.

El Dictamen encargado por la Fundación César Manrique se detiene en estudiar pormenorizadamente la reducción (o supresión) de controles. Esa reducción se hace plenamente evidente en dos aspectos centrales: a) La reducción del control autonómico o territorial y b) La reducción del control ambiental.

a) Sobre el control autonómico o territorial se señala que el cambio introducido por el PL que tramita el Gobierno presidido por Fernando Clavijo, consistente en atribuir siempre al municipio la aprobación definitiva del Plan General, retirándole la competencia al gobierno autonómico, ões, sin duda, de un extraordinario calado y la parca referencia a su alcance en la Exposición de Motivos del PL no da cuenta de su verdadera envergaduraõ. El Dictamen 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: õCasi 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 supralocalesõ.

El Dictamen estudia **el nuevo Informe único** que emitirá la administración autonómica que, una vez eliminada la aprobación definitiva de los planes por la Comunidad, la Administración autonómica deberá emitir õsobre las cuestiones relativas a las competencias que pudieran resultar afectadas por el planõ. Y considera que **õno satisface las exigencias requeridas para el ejercicio de la competencia sobre la ordenación del territorioõ**. Se añade que: õla 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 salvaguardia 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 desigualdadesõ. Y concluye censurando que el PL retire a la Comunidad Autónoma las competencias de regulación para velar por los intereses supralocales en materia territorial: õA falta de la previsión de otras medidas que pudieran compensar las deficiencias y recomponer el equilibrio truncado, **la regulación que plantea el PL menoscaba y priva de cualquier efectividad a la competencia autonómica reconocida estatutariamente en materia de ordenación del territorio**, porque si bien corresponde al legislador autonómico su distribución interna en la esfera de la Comunidad Autónoma, 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 competenciaõ.



b) Sobre el control ambiental. El Dictamen emitido por el Catedrático de Derecho Administrativo de la ULPGC Manuel Sarmiento Acosta se ocupa de la õEvaluación ambiental estratégicaõ establecida en el art. 87 del PL y del õórgano ambientalõ preceptivo, que sustituirá a la COTMAC, según es voluntad del gobierno canario, promoviendo un cambio de modelo de amplio alcance. Tras realizar un estudio comparativo con el resto de comunidades autónomas, señala que la opción del PL **õse aparta de la tónica generalõ**: õEn la legislación autonómica el criterio general en efecto ha sido y sigue siendo õcon algunos matices no sustanciales- el de que la competencia para hacer la declaración no la tengan los entes localesõ (p. 27). Y concluye: õHay, entonces, una modificación importante, por un lado, en tanto que la regulación proyectada se separa de los que ha venido siendo tradición en nuestro Derecho urbanístico

autonómico [í]; y, de otro lado, se aleja también de lo previsto por otras normativas autonómicas, que, tanto antes de la Ley 21/2013 como después y para adaptarse a ella, atribuyen por regla general la evaluación ambiental a órganos autonómicos (sean colegiados o unipersonales) o a organismos incluso con personalidad jurídica propia[í]. Además, es usual que se designe al órgano con su nombre y apellidos y no de forma indeterminada, como lo hace el Proyecto de Leyö (pp. 26-27).

Sarmiento Acosta se ocupa asimismo de analizar las exigencias mínimas requeridas al órgano ambiental. Tras analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la legislación española, expone la consideración de que ðel órgano ambiental tiene por cometido la realización de estudios y declaraciones (artículos 25 y 31 de la Ley 21/2013), por tanto, la cualificación es inherente al mismo y la necesidad de colegialidad, no prevista expresamente, contribuye a la mejor labor de consulta: se relaciona también con la naturaleza multidisciplinar que impone una pluralidad de perspectivas y un diálogo técnico y científico de altura que desaconseja la unilateralidad propia del órgano unipersonal. El carácter autónomo y la necesidad de independencia para adoptar criterios técnicos propios no se corresponde con una estructura jerarquizada en la cual el órgano superior dirija e impulse al inferior (art. 6.1 de la Ley 40/2015) y ejerce otras potestades inherentes a la jerarquía administrativa (revisión, enmienda, etc.). La prohibición expresa al no sometimiento jerárquico resulta pues indispensableö.

Y, en relación con el Proyecto de Ley del Gobierno en lo que concierne al órgano ambiental, la supresión de la COTMAC y la pretensión de que sean los Ayuntamientos los responsables de la evaluación ambiental concluye críticamente: ðla 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, solución que se aleja ya de entrada de la regla mantenida con carácter general por el Derecho autonómico comparado anterior y posterior a la nueva normativa estatal que constituye el marco de referencia, 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 interna: la necesaria colegialidad, la obligada especialización técnica, la requerida separación del órgano ambiental y la inviabilidad de estar sujeto a instrucciones son exigencias que resultan prácticamente de imposible cumplimiento en la esfera localö.



El Dictamen se detiene en el exagerado tratamiento liberalizador que el PL da a la ordenación del suelo rústico, uno de los aspectos más preocupantes, y profundiza ðen la **debilidad de los controles que resultan del Proyecto de Leyö**. Así, analiza ðla ampliación del ámbito propio de esta clase de sueloö y constata la ðflexibilización en el régimen de los usos y los títulosö. Tras abordar la ðnueva categorización del suelo rústicoö, se confirma que ðlleva en su vientre **un cambio relevante del uso del suelo rústico**, ya que esta nueva regulación hay que contextualizarla y conjugarla con el nuevo papel que tienen las Directrices y los Planes Insulares de Ordenación y con la relevancia que se pretende otorgar a los nuevos Proyectos de interés insular y autonómicoø (art. 124.3), que pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo con independencia de su clasificación y calificación urbanísticaö. Y llama la atención sobre el artículo 127 del PL que ðdice algo reveladorö: ðLas determinaciones contenidas en los proyectos de interés insular o autonómico prevalecerán sobre el planeamiento insular y municipal, que habrán de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a este

suelo, con lo que el PL no prevé ningún límite derivado del principio de legitimación por el Plan, como venía sucediendo hasta ahora.

En el apartado dedicado a valorar la ampliación del ámbito de las categorías de suelo rústico, se asegura que en la densa regulación que se hace para definir a grandes rasgos las distintas categorías, se observa diáfamanente desde el primer instante la flexibilidad del uso y aprovechamiento del suelo rústico. Entre otras consideraciones, se regula ahora también la categoría de suelo rústico común, con dos subcategorías; suelo rústico común de reserva (SRCR) y suelo rústico común ordinario (SRCO), que es aquel que el planeamiento no incluya en ninguna otra categoría de suelo rústico: se convierte en una especie de cajón de sastre en el cual se pueden realizar unos usos que no puedan ejecutarse en las otras categorías y subcategorías de suelo rústico.

Esta categoría se crea *ex novo* y se hace a costa de la supresión del suelo rústico de protección territorial (art. 55 d) TRLOT), que, no se olvide, tenía y tiene una razón de ser como es la de preservar la integridad del modelo territorial, sus peculiaridades esenciales y específicas y el valor del medio rural no ocupado, así como la salvaguarda del ecosistema insular y su capacidad de sustentación de desarrollo urbanístico. El catedrático de Derecho Administrativo de la ULPGC, Manuel Sarmiento Acosta, concluye señalando una incongruencia sustantiva del PL: Es obvio que el legislador puede cambiar de criterio y crear, modificar o extinguir categorías y subcategorías. Ahora bien, no puede dejar de resaltarse ya de entrada que, al menos, resulta ello contradictorio con el otro por otra parte- tan enfatizado principio de desarrollo sostenible que se destaca no solo en el Proyecto (art. 3.2), sino en la legislación básica estatal.

El Dictamen analiza pormenorizadamente **la ampliación de actividades y usos en la regulación proyectada, una cuestión del mayor interés a la hora de evaluar la eventual fragilidad jurídica del PL. Se 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.** Y hace suya la valoración del Consejo Consultivo de que En todos estos nuevos usos late [í] una utilización del suelo rústico por motivos económicos. A partir de estas y otras consideraciones el Dictamen manifiesta reservas jurídicas sobre la Ley en este punto: Estas afirmaciones del supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Canaria (artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias) son por sí solas bien elocuentes sobre el exceso que se aprecia en algunos usos previstos en los citados preceptos, que exceden del uso normal u ordinario del suelo rústico, lo que, siquiera solo desde un punto de vista jurídico-formal y a salvo de lo que después se dirá, **constituye incluso una conculcación de lo previsto para este tipo de suelo en la legislación básica estatal**. Y continúa: Es el caso de lo dispuesto en el artículo 61, que reputa como usos ordinarios no solo los que tradicionalmente se consideran así por la legislación urbanística española, como el agrícola, ganadero, forestal o piscícola, sino que añade otros usos que muy forzosamente pueden considerarse como ordinarios como el extractivo de infraestructuras y luego el artículo 62, relativo a los usos ordinarios específicos incluye, además, a los deportivos o de ocio, y científicos, a los usos en suelo rústico colindante de los puertos pesqueros, etc., con una extensión que parece excesiva.



Se estudian, asimismo, los usos complementarios (art. 63) y se cuestionan pues, son regulados con una amplitud notable, que no recoge la vigente legislación, ya que aun admitiendo ahora la idoneidad del uso complementario o accesorio (art. 66.2 TRLOTG), es claro que en tal caso habría de tratarse de un uso complementario del ordinario, esto es, estrechamente ligado al agrícola, ganadero, forestal, cinegético o piscícola; pero resulta forzado extender esta complementariedad a la producción de energías renovables, o a las actividades turísticas, artesanales, de restauración con productos obtenidos en la explotación, culturales, educativas y cualquier otro uso o actividad que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones.

En virtud de estas consideraciones, el Catedrático de Derecho Administrativo de la ULPG concluye en su Dictamen que se vulnera el principio de desarrollo sostenible: **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) í ö.**

El Dictamen sostiene que se flexibiliza de forma notoria el uso y aprovechamiento del suelo rústico, se realiza ahora una redimensión del concepto de los usos y se prima el desarrollo económico y la generación de renta complementaria sobre la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Aspectos cuyo alcance práctico podría resultar jurídicamente controvertible, sometiendo, por consiguiente al PL a inseguridad jurídica: Sentadas estas conclusiones, es lo cierto que la atribución de mayores posibilidades de aprovechamiento del suelo rústico en los términos que propone el Proyecto de Ley sometido a nuestra consideración podría también llegar a resultar jurídicamente controvertible. **Podría en efecto entrar en colisión con la normativa básica, porque aun cuando la última de las reformas de que esta ha sido objeto (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015) ha prescindido de la técnica de la clasificación del suelo, sigue partiendo de la existencia de un estatuto jurídico dual para el suelo rural urbanizado, que son precisamente las que determinan los derechos y deberes de los propietarios en cada caso (arts. 13 y 16, 14 y 17, respectivamente) ö.**



El Dictamen profundiza jurídicamente en este aspecto crucial referido al suelo rústico, derivado de las nuevas categorías de suelo y de la ampliación de usos, **una cuestión que, a su juicio, puede incluso no estar exenta también de implicaciones constitucionales directas. Porque las competencias estatales en efecto pueden venir a quedar comprometidas.** Y señala entre tales competencias la concernida en el artículo 149.1.1º de la Constitución, que interpreta, en este contexto, cruzándola con el drástico recorte de competencias que vino a significar la STC 61/1997.

Entre las consecuencias que se derivarían del nuevo tratamiento liberalizador del suelo rústico propuesto por el Proyecto de Ley del Suelo impulsado por el Gobierno de Canarias, las mayores posibilidades reconocidas para el aprovechamiento del suelo rústico por medio del PL objeto de esta consulta, **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**, no obstante la distinción que realiza la normativa estatal entre la valoración de los terrenos y la de las instalaciones. Y concluye: **Ciertamente, no cabe ignorar que solo habrá de consolidarse**

dicho aprovechamiento en la mayor parte de los supuestos por medio del otorgamiento de un título habilitante complementario, pero **podría sostenerse también que el suelo rústico incorpora y de por sí una expectativa de uso y destino**.

El Dictamen presta atención a la atenuación de controles sobre el suelo rústico a partir de la razonable consideración de que una ampliación de usos tan arriesgada y liberalizadora reclamaría una mayor afinación en los controles, en orden a preservar los valores naturales, como es propio de la protección que recibe por ley el suelo rústico. Pero sostiene que sucede lo contrario y se profundiza en la voluntad liberalizadora: «Pues bien, lejos de ser así, ha sucedido justamente lo contrario. Junto con la flexibilización del régimen de usos de la que acabamos de dar cuenta, en efecto, **hemos de referirnos ahora a este otro dato que se inserta igualmente dentro de este contexto de liberalización del suelo rústico que procede subrayar a los efectos de esta consulta, y es la clara rebaja que experimenta el control dispuesto por el ordenamiento urbanístico sobre el uso del suelo de esta clase**».

El análisis continúa con la atenuación del control horizontal, es decir la eliminación de los Proyectos de Actuación Territorial (PAT) y de las Calificaciones Territoriales (CT), la reducción de los supuestos de sometimiento a previa licencia y la novedosa regulación de actuaciones sometidas a comunicación previa: «Por consiguiente, cumple deducir de estos preceptos (75 y 75.2) que desaparecen los antiguos PAT y las CT, se establece el carácter atestado (remárguese el dato) de las licencias y se incorpora la comunicación previa como técnica de intervención en el sector. **El Dictamen muestra también su sorpresa por la capacidad discrecional de deslegalización que propician los artículos 330.2, 331.3, 332.2 y 333.3, pues permiten al Gobierno de Canarias por mero decreto modificar la relación de actuaciones sujetas a licencia o comunicación previa o que estén exentas**. Y continúa apuntando la inseguridad jurídica que puede derivarse: «algo que puede plantear cierta inseguridad acerca del ámbito del intervencionismo administrativo, una de las críticas, por cierto, que se suelen hacer por organizaciones empresariales y demás sujetos implicados».



Se estudia y valora, asimismo, la atenuación del control vertical, es decir, el efecto o falta de efecto que propician los instrumentos de ordenación territorial, de los recursos naturales y urbanísticos. En este punto, el Dictamen se refiere a la derogación de las Directrices de Ordenación, a la reducción del contenido urbanístico propio de los Planes Insulares de Ordenación y a la falta de previsión sobre la posibilidad de que el planeamiento prohíba expresamente los Proyectos de Interés Insular o Autonómico o como hace, por ejemplo, el actual art. 62 ter para los Proyectos de Actuación Territorial. Se señala que el Proyecto de Ley lleva a cabo una deslegalización de este instrumento de ordenación territorial estratégica, porque si hasta ahora se requería una Ley formal del Parlamento para poder ser aprobadas [í] con la nueva regulación que intenta establecer basta con un simple Decreto del Gobierno de Canarias (art. 89.2)».

Critica el Dictamen que prevalezca lo sectorial sobre lo general (art 89.1, y art. 88.3): «Se impone consecuentemente la lógica de lo sectorial sobre lo general, esto es, prima la parte sobre el todo, lo que en buena lógica no es aceptable, ya que la perspectiva general de ordenación de conjunto en punto a propiciar cohesión territorial y social es lo propio de las directrices generalesí ». Y sintetiza: «En resumen, **ello supone una merma de la protección que se le dispensa al suelo rústico en sus distintas categorías. El efecto combinado de las normas que hemos referido es muy claro**».

En cuanto al efecto del Proyecto de Ley **sobre los Planes Insulares de Ordenación** (arts. 95 y ss.) 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**. Señala que el PL impulsado por Fernando Clavijo **no** destaca ahora en ningún apartado su dimensión de ordenación urbanística [í] aparte de no distinguir entre su «contenido necesario»(art. 18 TRLOTC) y su «contenido facultativo»(art. 19 TRLOC), dentro del cual la normativa actualmente en vigor permite incluso reclasificar como suelo rústico los terrenos que tengan la clasificación de suelo urbanizable cuando así lo exija el desarrollo sostenible de los recursos naturales o el modelo territorial, y también permite atribuir nueva categoría al suelo rústico clasificado por un instrumento de planeamiento en vigor.

Se observa en el Dictamen que **sobre la Ley 14/2014 recae la responsabilidad inicial de haber cambiado el contenido de los Planes Insulares y de alejar estos del perfil originario que ya se plasmara en su Ley de creación en 1987**, para concluir a continuación que este es un cambio **que en todo caso ahora en el Proyecto de Ley se explicita con más vigor incluso**, pues aprovechando la oportunidad que una Ley ofrece de reorientar tendencias, en este caso el PL no lo hace sino que refuerza el vaciamiento de competencias y contenidos de los Planes Insulares, **atribuyendo al plan insular un contenido antes directivo que operativo (art. 97 y art. 100)**. En esta misma dirección, el catedrático de Derecho Administrativo de la ULPGC Sarmiento Acosta añade cómo esa línea de vaciamiento se ha reforzado en los cambios que se han producido del Anteproyecto al Proyecto de Ley en lo que se refiere a conferir o no al PIO el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, una potestad que en el PL pasa a ser **una mera posibilidad que puede o no tener el Plan Insular**, en tanto que en el Anteproyecto estaba reconocida como una atribución.



Por último, 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 con ocasión de la primera modificación que afecte al suelo (art. 127), al contrario de lo que sucede actualmente con los Proyectos de Actuación Territorial. Y añade: «La cuestión alcanza después todavía mayor gravedad si se repara en lo que establece el artículo 75.3 del Proyecto: «Los proyectos de interés insular o autonómico promovidos por las administraciones públicas se someterán a su régimen específico, sin que precisen de licencia municipal». Concluye con las dudas de seguridad jurídica que se suscitan, apoyándose en el Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, del Consejo Consultivo: «A lo expuesto hay que añadir, en fin, el profuso empleo de conceptos jurídicos indeterminados que pueden poner en claro riesgo la seguridad jurídica. A ello precisamente se refirió el Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, del Consejo Consultivo de Canarias, que se muestra bastante crítico con esta inclusión de los Proyectos de Interés Insular o Autonómico».

Para el redactor del Dictamen encargado por la FCM, **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**, en particular al artículo 13.1, último inciso, del Texto Refundido de 2015, que subraya su carácter excepcional, porque el art. 124.1 del Proyecto, cuando determina su objeto, no destaca en ningún apartado dicho carácter excepcional (sí lo hace la Exposición de Motivos, aunque de forma un tanto ambigua).

En el documento, y en consonancia con lo señalado por el Consejo Consultivo, pero precisando más aún sus consecuencias, se profundiza en la idea de sustitución del urbanismo de plan por el del proyecto, un hecho que supone un punto de inflexión en relación con lo que ha sido tradicional en nuestro Derecho Urbanístico, que ha configurado el principio de legitimación del acto o uso por el plan como una de sus señas de identidad: **Establecer que un proyecto, como es el caso, prevalezca sobre el planeamiento insular y municipal (art. 127) implica invertir el principio tradicional (esto es conforme al plan), y que un mero proyecto no pueda ser al planeamiento en vigor, que además deberá adaptarse al mismo.**

Una de las advertencias más importantes del Dictamen, sino la mayor, recae sobre este apartado de **los Proyectos de Interés Autonómico o Insular, un caldo de cultivo propicio para la irrogación de situaciones arbitrarias**, 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. Por su alcance, merece la pena reproducir el texto en el que el Dictamen se pronuncia sobre estas cuestiones: **Se observa también escaso rigor y un excesivo uso de conceptos jurídicos indeterminados que pueden afectar negativamente a la seguridad jurídica, que es uno de los principios que más debe garantizarse para que el ordenamiento pueda servir de cobertura a actuaciones serias y fiables (artículo 9.3 CE)**

Al margen de las consideraciones precedentes, dispuesta en todo caso su prevalencia sobre el plan, estos instrumentos podrían ser también considerados como una especie de dispensas singulares del planeamiento general. Su única particularidad, respecto de las proscritas por el ordenamiento urbanístico, residiría en que no figuran incluidas en el mismo instrumento de planeamiento del que se separan, sino que dan carta de naturaleza precisamente en un instrumento propio y aparte. De este modo la controversia sustancial que podrían suscitar desde la perspectiva del principio constitucional de la igualdad de trato no difiere, de manera que se requeriría un esfuerzo argumentativo de superior intensidad al que se exige con carácter general a las determinaciones de un plan.

Como, por otra parte, resulta además inexigible la ulterior licencia, resulta que a través de un solo instrumento se lleva a cabo la ejecución y la ordenación del suelo rústico. **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).**

En el último apartado del Dictamen, consecuencias resultantes del planteamiento del Proyecto, se deja constancia del profundo giro que supone el PL en cuanto a ordenación del territorio en Canarias y en comparación con el resto del Estado: **Contemplados ahora en una visión de conjunto, no puede dejar de impresionar ciertamente la envergadura de los cambios acometidos [í] Realmente, a tenor del cúmulo de las soluciones novedosas que hemos tenido ocasión de examinar, el modelo proyectado representa una rigurosa singularidad dentro del conjunto del ordenamiento autonómico.** Si, en principio, los cambios no tendrían por qué catalogarse de negativos y podrían considerarse motivados



por un principio de vanguardismo legislativo al servicio de la protección y conservación del territorio, en el Dictamen se orilla esta última posibilidad y se certifica que el propósito del legislador ha sido el de liberalizar los usos del suelo, separándose radicalmente de la línea seguida en Canarias: «Pero algo hay para poner en duda la bondad del modelo propuesto y pensar simplemente que el legislador también haya podido ser más avezado en este caso que los demás legisladores autonómicos. **Al contrario de lo acaecido en tantas otras ocasiones precedentes, la novedad se sitúa en que en esta ocasión se ha venido a propiciar la flexibilización de los controles existentes en lugar de incrementarse técnicas de protección. Que hasta ahora ha sido lo más habitual. Y es que las características territoriales del archipiélago canario, la escasez, fragilidad y dispersión de su suelo, no parecen proclives ya de partida para el ensayo de fórmulas en la dirección pretendida.**»

El Dictamen de Sarmiento Acosta concluye reflexionando sobre los mayores riesgos y peligros jurídicos derivados del Proyecto de Ley: «la discrecionalidad y la arbitrariedad, que derivarán en un horizonte de mayor conflictividad jurídica y actividad en los tribunales, como reclama el principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: «**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** [í] Aunque el control judicial es siempre «a posteriori» y por eso resulta menos eficaz y deseable en tanto que viene a incidir sobre actuaciones consumadas que después hay que remediar, el control de legalidad en cualquier caso tiene por garantía la acción de los Tribunales de Justicia. **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.**»

