



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 103/2011

(Pleno)

La Laguna, a 15 de febrero de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley sobre la Declaración de Interés General de la reubicación de los barrios de Ojo de Garza, La Montañeta y el Caserío de Gando, afectados por la ampliación del Aeropuerto de Gran Canaria en donde llaman "Montañeta Las Tabaibas" del municipio de Telde (EXP. 50/2011 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del Dictamen.

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), se solicita Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley sobre la declaración de Interés General de la reubicación de los barrios de Ojo de Garza, La Montañeta y el Caserío de Gando, afectados por la ampliación del Aeropuerto de Gran Canaria en donde llaman "Montañeta Las Tabaibas" del Municipio de Telde.

Sobre la intervención del Consejo Consultivo de Canarias.

2. El Consejo Consultivo de Canarias emite Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, con arreglo al cual "el Consejo Consultivo de Canarias dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos:

A) De competencia del Parlamento:

b) Proyectos de Ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma".

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

El objeto del Dictamen debe recaer, por lo tanto, sobre un proyecto de ley y no respecto a un anteproyecto; tal como dispone expresamente, además el mencionado art. 11 A b) el art. 44 del EAC, al señalar que el dictamen verse “sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Proyectos y Proposiciones de Ley”.

Certificado del Acuerdo gubernativo.

3. Se incluye en el expediente el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud de Dictamen respecto al Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 3 de febrero de 2011.

Sobre la urgencia en la emisión del Dictamen.

4. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, instando que el Dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias se emita en el plazo de diez días. La alegada urgencia se ha fundamentado, con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 20.3 de la Ley reguladora de este Consejo, en “la necesidad apremiante de que la Comunidad Autónoma de Canarias ofrezca una respuesta eficaz a los ciudadanos afectados por la expropiación de los barrios de “Ojos de Garza”, “la Montañeta” y el “Caserío de Gando” que justifica la adopción de medidas que impulsen con mayor celeridad la tramitación del expediente a fin de no dilatar más en el tiempo la complicada situación en que se encuentran estos vecinos”.

Sobre la tramitación del expediente.

5. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de ley, cuya tramitación fue declarada urgente mediante Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de 30 de noviembre de 2010, se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), emitido con fecha 30 de noviembre de 2010 por la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

- Trámite de información pública publicado en el Boletín Oficial de Canarias de 10 de diciembre de 2010. Durante el plazo concedido presentaron alegaciones, de idéntico contenido, 38 afectados que solicitan se les tenga por personados en el procedimiento legislativo y en los ulteriores procedimientos urbanísticos y que se les dé traslado de las actas de aprobación y de las personas que lo hayan aprobado, instando además la paralización de la ley al no haber un acto firme de la

Administración estatal en relación con la ampliación del aeropuerto. Presenta así mismo alegaciones el colectivo Turcón- Ecologistas en Acción en las que se oponen al Proyecto de ley por considerar, entre otras cuestiones, que el suelo donde se plantea la reubicación no es adecuado. Las alegaciones presentadas han sido objeto de consideración en informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora de la iniciativa.

- Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión de 20 de enero de 2011, en el que manifiesta su sentido favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe la tramitación del Anteproyecto de Ley.

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los diversos departamentos de la Administración autonómica, sin que se presentaran observaciones.

- Memoria Económica (artículo 44 y Disposición Final primera de la antes mencionada Ley 1/1983), elaborada con fecha 25 de enero de 2011 por la misma Consejería, en la que se justifica que la Disposición que se propone no tiene impacto directo en los gastos públicos, al quedar supeditadas sus previsiones a la suscripción y ratificación por parte de las Administraciones implicadas del contrato-programa a que se refiere la estipulación séptima del Convenio Marco de colaboración suscrito en fecha 21 de noviembre de 2007. En virtud de esta estipulación séptima, las Administraciones comparecientes habrán de incorporar a sus respectivos presupuestos anuales las obligaciones económicas que, en virtud de sus competencias, hubieran contraído a través de la ratificación del citado contrato-programa.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, emitido con fecha 25 de enero de 2011 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda [artículo 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], emitido con carácter favorable con fecha 31 de enero de 2011, si bien dejando aparte su desarrollo reglamentario pertinente, así como la asunción de cualquier obligación económica que pueda ser acordada mediante instrumentos de

colaboración interadministrativa, cuya suscripción venga prevista o resulte aparejada a las actuaciones que constituyen el objeto de la futura ley, que, en todo caso, quedarán sometidos a las previsiones de gastos que se contemplen en los escenarios presupuestarios plurianuales y en las correspondientes normas presupuestarias anuales.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 1 de febrero de 2011 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Informe de legalidad de 25 de enero de 2011, emitido la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 1 de febrero de 2011 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

Estructura del Proyecto de Ley.

3. Por lo que a la estructura del Proyecto de Ley se refiere, el mismo consta de una Exposición de Motivos, y tres Artículos.

Art. 1. "Declaración de interés general" (la reposición de determinados barrios, mediante la urbanización, edificación y demás actuaciones en la Montaña "Las Tabaibas", término municipal de Telde). Art. 2. "Régimen urbanístico del suelo" y Art. 3. "Traslado de los barrios afectados".

Concluye el PL con una Disposición Adicional para la modificación del planeamiento y dos disposiciones finales, la primera relativa al desarrollo reglamentario y la segunda de entrada en vigor del Proyecto de Ley.

II

Objeto del Proyecto de Ley.

1. El Proyecto de ley sometido a la consideración de este Consejo tiene por objeto la declaración de interés general de la reposición de los barrios de "Ojos de Garza", "la Montañeta" y el "Caserío de Gando", afectados por la aprobación del Plan Director del Aeropuerto de Gran Canaria y la delimitación de su zona de servicio, así como por su ampliación contemplada en el Proyecto Básico de la futura pista, mediante la urbanización, edificación y demás actuaciones necesarias, en el lugar conocido por "Montaña Las Tabaibas", dentro del término municipal de Telde, cuyos terrenos se pretenden delimitar en su Anexo (artículo 1).

Al objeto de conseguir esta reubicación, se procede en el propio Proyecto de ley y directamente a la reclasificación urbanística de los citados terrenos, en la actualidad suelo rústico de protección agraria, que se pretende clasificar como suelo urbanizable sectorizado no ordenado (artículo 2) y se declara de interés social, a los efectos de la Ley de Expropiación Forzosa, la reposición de tales barrios en orden a la adquisición de los terrenos delimitados en el citado Anexo (artículo 3).

Doctrina constitucional sobre las leyes de caso único.

2. A tenor del señalado contenido, el Proyecto de ley cuya aprobación se pretende constituirá una ley-medida o ley singular mediante la cual, y frente al concepto clásico de la ley, como regla general y abstracta, se establece un régimen jurídico especial para la resolución de un problema concreto.

Ha señalado, en este sentido el Tribunal Constitucional (TC), que se trata de “leyes de caso único”, definidas como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro (SSTC 166/1986, 48/2003).

Señala el citado Tribunal en su Sentencia 166/1986 que “la resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de leyes se encuentra actualmente superada por la moderna doctrina científica, según la cual, el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos”, si bien “ello no quiere, sin embargo, decir que las leyes singulares sean totalmente equiparables a las leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configura como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites (...), en el marco de nuestro Derecho Constitucional”.

El propio Tribunal determina, en la misma sentencia, cuáles son los límites dentro de los cuales resulta constitucionalmente legítimo al legislador la aprobación de leyes de caso único:

a) La vocación a la generalidad que su propia estructura interna impone a las leyes viene protegida en la Constitución por el principio de igualdad en la ley establecido en su art. 14; pero este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso. La ley

singular -supuesto más intenso de ley diferenciadora- debe responder a una situación excepcional y su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la medida contenida en ella al supuesto de hecho singular sobre el que se proyecta, que ella así mismo contempla.

La ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y permita al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin resolutorio que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, excluyendo la creación arbitraria de supuestos de hecho singulares, que sólo resultarían tales en razón de esa arbitrariedad, y para asegurar la razonabilidad y proporcionalidad, en función del fin propuesto para solucionarlo, de las medidas previstas al efecto.

b) La función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general; de ello se desprende que el contenido material de las leyes singulares es, al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración y, en consecuencia, dichas leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador.

La evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy referirse, salvo en reservas materiales de ley y en actividades de pura ejecución, admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se ha expresado el legislador puede adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones especiales.

A pesar de ello, no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97- y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro.

En consecuencia, de la misma forma que el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que, a título excepcional, le concede el art. 86.1 de la Constitución para supuestos de «extraordinaria y urgente necesidad» debe utilizarse tan sólo cuando tales supuestos requieren una prontitud de respuesta que no puede ofrecer el poder legislativo de las Cortes, la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia

y complejidad, no se pueden alcanzar 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 necesario por ello que el legislador intervenga singularmente.

De aquí se obtiene un segundo límite a las leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamento en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa.

c) Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia reservada a leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares.

De la doctrina constitucional expuesta resulta, pues, la necesidad de evaluar las razones de excepcionalidad que en el presente caso imponen recurrir a la fórmula de la ley singular.

Adecuación del Proyecto de Ley a la doctrina constitucional.

3. Según resulta de la Exposición de Motivos de la norma proyectada, se pretende dar respuesta a un supuesto muy concreto motivado por el inicio de un expediente de la Administración estatal, cuyo objeto es disponer de los terrenos necesarios para el desarrollo del Plan Director y ampliación del campo de vuelo en el Aeropuerto de Gran Canaria. La relación de fincas afectas por el citado expediente es la de los barrios de "Ojos de Garza", "La Montañeta" y el "Caserío de Gando", cuyas viviendas habrán de ser derruidas por estar ubicadas en la zona de ampliación del campo de vuelo o por constituir un obstáculo para la regularidad de las operaciones aeroportuarias asociadas a la nueva pista y comprometer su seguridad.

Señala la Exposición de Motivos que el desmantelamiento de un barrio siempre resulta dramático para la colectividad vecinal afectada ante la ruptura del entramado social existente, pero en el presente caso esa incidencia negativa se ve exacerbada en una sociedad como la canaria, fuertemente estructurada a través de unas estrechas relaciones de vecindad y en concreto en los citados barrios, donde los vínculos sociales trabados entre sus habitantes alcanzan cotas especialmente significativas, dadas las características, naturaleza y modo de generación de tales barrios. Ante esta situación excepcional, se dice, el conjunto de las Administraciones

de la Comunidad Autónoma de Canarias debe responder con medidas igualmente excepcionales, conducentes a minimizar los impactos sobre los sentimientos de pertenencia, arraigo y estructuración social de las comunidades vecinales afectadas.

La adopción de las medidas que ahora se pretenden parte de la constatación de que en torno a un 90% de los vecinos afectados optarían por reubicarse en un mismo asentamiento con el resto de los vecinos afectados dentro del mismo término municipal de Telde, prefiriendo mayoritariamente que las Administraciones públicas asuman la construcción de las nuevas viviendas, estando dispuestos a aplicar el justiprecio a dicha actuación. La puesta en práctica de esta solución ha propiciado la celebración del Convenio marco de colaboración entre la Administración autonómica, el Cabildo Insular y el Ayuntamiento de Telde, suscrito el 21 de noviembre de 2007, en el que las tres Administraciones se han comprometido a promover la declaración de interés general de las actuaciones necesarias para lograr la efectividad del traslado de aquellos afectados que así lo desearan, a localizar unos terrenos adecuados contando con los intereses de los afectados, a adecuar los instrumentos y ordenación territorial y urbanística a dicha necesidad y, finalmente, a articular todo el proceso de traslado.

En cumplimiento de tales compromisos, el presente Proyecto de Ley, como ya se ha expresado, declara de interés general la reposición de tales barrios, reclasifica determinados terrenos y declara igualmente el interés social de tal actuación a los fines de expropiación de los citados terrenos.

Teniendo en cuenta el contenido descrito, procede señalar que, con las salvedades que más adelante se expresarán de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este tipo de leyes, no deben afectar derechos fundamentales y dar respuesta a una situación excepcional y singular, identificada, en este caso, por la desaparición de los citados núcleos de población como consecuencia de la ampliación del aeropuerto. Aunque se corre el peligro de incurrir en generalizaciones y extender estas consideraciones a situaciones análogas a las contempladas por el PL, al amparo de una pretendida justificación equivalente.

Estos mismos motivos se invocan para la declaración de interés social a los fines expropiatorios que se contiene en el Proyecto de Ley y que permite, según pacífica doctrina, que los beneficiarios de la expropiación puedan ser sujetos privados, como es el caso de las expropiaciones -como aquí acontece- para la resolución de un problema social no circunstancial o para la construcción de viviendas de protección oficial. La declaración de interés social a los efectos de la ley de expropiación

forzosa no supone más que un acto de aplicación de otra ley general sin contenido normativo propio.

Sentado lo anterior y considerando, pues, la presencia de una situación excepcional en los términos expuestos, resulta necesario advertir que tales medidas se adoptan sobre una situación en todo caso futura, ya que, según resulta del expediente, el proceso expropiatorio iniciado por la Administración estatal no ha culminado y ni tan siquiera existe constancia acerca de si el proyecto de obras aeroportuarias se culminará o no en los términos planteados en el Plan Director, con las posibles consecuencias sobre las futuras expropiaciones que habrían de llevarse a cabo. Por otra parte, si bien parece existir el deseo mayoritario de los vecinos afectados de proceder al realojo en las condiciones propuestas, ello no constituye más que una manifestación de voluntad que podrá concretarse o no en caso de que efectivamente se haga presente la situación de hecho que motiva la norma. Todo ello podría hacer cuestionar la presencia de un interés general, en tanto no se proyecta sobre una situación presente en el momento actual, lo que puede generar inseguridad jurídica y un ejercicio crítico del poder público.

La norma proyectada se refiere a la necesaria transformación de los instrumentos urbanísticos afectados que requiere cierto lapso de tiempo, lo que podría dilatar la efectividad de la reubicación una vez llevadas a cabo las expropiaciones por la Administración estatal. La posibilidad además de que finalmente la actuación no se materialice ha sido tenida en cuenta en la propia norma, al prever la recuperación de la clasificación original del suelo afectado.

III

Observaciones generales al articulado.

1. El artículo 2 del Proyecto de Ley procede a la reclasificación de suelo para posibilitar la reubicación en estos terrenos. Conforme al vigente Plan General de Ordenación Urbana de Telde este suelo se encuentra clasificado como Suelo Rústico de Protección Agraria, mientras que el vigente Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria lo zonifica bajo la clave B.b.4 como suelo agrario en abandono.

El Proyecto de Ley procede a su reclasificación como suelo urbanizable sectorizado no ordenado, lo que se efectúa con ajustarse a lo previsto en el artículo 52.2.a) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de

mayo, ya que los terrenos afectados no son contiguos ni presentan solución de continuidad con terrenos clasificados como urbanos.

Esta clasificación operada por determinación directa de la ley supone una excepción para un caso singular de la disciplina jurídica general de un sector o materia, en este caso la relativa a la ordenación del territorio. No obstante, el art. 47 del Decreto Legislativo 1/2000, permite la suspensión de los instrumentos de ordenación para su revisión o modificación.

Este Consejo Consultivo debe expresar que los requisitos del contenido de cualquier ley son immanentes al Estado de Derecho y derivan de principios constitucionales previstos, entre otros, en los arts. 9.2 y 24.1 de la CE que consagra el principio de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y garantiza la tutela judicial efectiva (art. 24).

De la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley y de la documentación que integra el expediente se ponderan las circunstancias relevantes a los efectos de la concreta localización de los terrenos en los que se repondrán las viviendas. Se han tenido en cuenta los antecedentes territoriales y urbanísticos de la zona que pongan de manifiesto la aptitud de los terrenos para la urbanización, así como la inexistencia de valores naturales de entidad relevante. En segundo lugar, la accesibilidad y dotación del emplazamiento con las redes de comunicación viaria ya existentes, así como con el resto de redes de infraestructuras que posibiliten un desarrollo urbano con los necesarios niveles de calidad de vida. En tercer lugar, la ubicación fuera de las huellas de ruido previsibles del nuevo campo de vuelo recogidas por el Plan Director del Aeropuerto de Gran Canarias y, finalmente, que los terrenos elegidos propicien la menor pérdida posible del sentimiento de pertenencia a las zonas de procedencia, en atención a su proximidad, con la finalidad de lograr que la zona de realojo pueda ser reconocible e interiorizada por los afectados y generar su mejor predisposición a soportar el proceso.

La norma además establece que tanto la determinación como los parámetros urbanísticos estructurantes del sector que figuran en el Anexo constituyen el marco máximo de aplicación de la ley, pudiendo el correspondiente Plan Parcial ajustarlos de manera más precisa a las necesidades finales de reconstrucción de los citados barrios, de tal forma que de no considerarse necesario ordenar la totalidad de los terrenos, los suelos excluidos recuperaría, por determinación legal, la clasificación original de suelos rústicos de protección agraria. De igual forma, de no llevarse

finalmente a efecto el citado traslado, la totalidad del suelo recuperará la citada clasificación.

En la norma se señalan las razones que avalan la elección de los citados terrenos y se prevén además mecanismos de recuperación de su clasificación original, por lo que la medida adoptada puede considerarse razonable y ponderada, aunque lo más adecuada, hubiera sido la elección de suelo urbanizable en lugar de suelo rústico.

Otras observaciones puntuales al articulado del Proyecto de Ley.

2. La existencia de reglas condicionadas a determinados eventos, circunstancias o conductas, puede afectar al principio de seguridad jurídica, que constituye un valor supremo del Estado de Derecho, de eficacia de la norma que se pretende aprobar y en última instancia de confianza en la ley.

Como observaciones puntuales se procede a señalar en relación con la Disposición Adicional, en el mismo sentido expresado por el Servicio Jurídico en su informe, que, de la misma forma que se prevé la adaptación de los documentos del Plan Insular de Ordenación y del Plan General de Ordenación Urbana a la modificación del planeamiento en los términos recogidos en el anexo del Proyecto de Ley, habría de establecerse igualmente su nueva adaptación en el caso de que finalmente no se llevase a efecto el traslado o que no sean ordenados la totalidad de los terrenos, a los fines de recoger su anterior clasificación.

Por otra parte, el artículo 3.4 establece para los afectados que deseen acogerse al traslado la obligación de convenir de forma individualizada con las Administraciones implicadas la consignación de las cuantías de los justiprecios recibidos que resulten equivalentes al valor de la edificación propuesta. No se prevé, sin embargo, la posibilidad de que la nueva construcción pueda tener un valor económico diferente.

C O N C L U S I Ó N

Al Proyecto de Ley sobre la Declaración de Interés General de la reubicación de los barrios de Ojo de Garza, La Montañeta y el Caserío de Gando, afectados por la ampliación del Aeropuerto de Gran Canaria en donde llaman "Montañeta Las Tabaibas" del Municipio de Telde, se le formulan las observaciones que se expresan en el Fundamento II del presente Dictamen.