



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 162/2014

(Pleno)

La Laguna, a 2 de mayo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *consulta sobre concesión demanial de una parcela de dominio público dotacional que tenga por objeto su edificación en cualquiera de las formas permitidas por la legislación reguladora para la instalación y desarrollo de un centro universitario, autorizado por la Ley 9/2010, de 15 de julio, de reconocimiento de la universidad privada U.E.C., con sede en la Villa de La Orotava (EXP. 307/2013 CG)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 23 de julio de 2013, el Presidente del Gobierno interesa Dictamen facultativo por el procedimiento de urgencia, al amparo de los arts. 14 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre sendas cuestiones, cuya respuesta se considera de "especial relevancia", que son las siguientes:

"1º.- Si la incoación de un expediente de concesión demanial sobre una parcela de dominio público dotacional que tenga por objeto la construcción de un edificio en parcela distinta de la señalada en la Ley del Parlamento de Canarias, de reconocimiento de la Universidad Privada U.E.C. con sede en la Villa de La Orotava, Tenerife, es posible sin la modificación o ampliación de la misma a otras parcelas.

2º.- Si el contenido evaluado en el informe técnico jurídico (documento nº 2), evacuado sobre la referida parcela de dominio público, de carácter dotacional, es acorde con la finalidad que se pretende en el expediente de concesión demanial para la construcción de un edificio que admita la implantación de la U.E.C. que se

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

prevé en la Ley territorial anteriormente referenciada, todo ello de acuerdo con lo regulado en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios naturales de Canarias”.

Con carácter previo ha de señalarse que tales cuestiones no pueden resolverse de forma aislada, sino en el contexto de una realidad que va más allá de la creación de una universidad privada, como es la ordenación urbana del suelo donde se halla la parcela con destino universitario o, incluso, la existencia de una concesión de ejecución de obra a tales instalaciones, con destino parcial, bajo arrendamiento, cuyo rescate parcial -a resultas del posible cambio de ubicación- ha solicitado el concesionario. Se trata, en suma, de una realidad que limita el alcance de nuestro pronunciamiento, que debe limitarse al concreto objeto de las cuestiones cuya respuesta se interesa.

2. De la documentación remitida se desprende que “se encuentra en instrucción preliminar, en el Área de Servicios Generales, Contratación y Desarrollo Económico Local del Ayuntamiento de la Villa de La Orotava, expediente administrativo de concesión demanial de una parcela situada en el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de la Villa de La Orotava (PEPCH), de dominio público, calificada en el Planeamiento como dotacional en los términos que consta en el informe de depuración jurídico-técnica de la situación de dicha parcela, que se acompaña (documento nº 2), susceptible de edificación y construcción en cualquiera de las formas permitidas por la legislación reguladora, para su incorporación a la materialización de la implantación del proyecto autorizado” por la Ley 9/2010, de 15 de julio, de reconocimiento de la universidad privada “Universidad Europea de Canarias”, con sede en la Villa de La Orotava.

Se señala que la parcela afectada “se encuentra colindante con la denominada zona 7 de San Agustín, de la Villa y coincide con la parcela nº 12.131, en la prolongación de la Calle General Machado, dentro del ámbito de actuación del Plan Especial del Conjunto Histórico (B1C- 05) y sobre la que tuvo conocimiento este Consejo Consultivo y se pronunció en su Dictamen 378/10, de 8 de junio, al analizar el Proyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada “Universidad Europea de Canarias, con sede en la Villa de La Orotava, Tenerife”.

El mismo escrito precisa que “dada la especial relevancia que tiene para el Municipio de La Orotava la implantación y desarrollo de un Centro Universitario y la conveniencia de abrir, con la mayor premura, la oferta a la iniciativa privada de su participación, en este caso mediante la instrucción y tramitación de un expediente

de concesión demanial que tenga como objetivo la construcción de un edificio que sirva también a la finalidad pretendida por la ley”, se interesa la emisión de consulta urgente sobre las antedichas cuestiones.

El Pleno de este Consejo, por escritos de 26 de julio y 5 de septiembre de 2013 y 21 de marzo de 2014 solicitó documentación complementaria, con suspensión del plazo de emisión del dictamen solicitado. El 2 de septiembre de 2013 y 8 de abril de 2014 tuvo entrada la documentación requerida.

II

1. Las instalaciones universitarias se ubicaban, como objeto de una concesión demanial, en la denominada zona 7 de San Agustín. Esta concesión fue objeto de diversas vicisitudes, entre ellas, el cambio de su objeto sustituyendo las dotaciones inicialmente previstas en la zona 7 EV por la “construcción de un edificio para sede universitaria”, a lo que el concesionario prestó su consentimiento. Posteriormente, cuando ya habían comenzado las obras el concesionario, mediante escrito de 5 de agosto de 2013, manifiesta que ha tenido conocimiento que el centro proyectado “podría ubicarse en los terrenos aledaños a la zona donde se ubica la concesión administrativa, ocasionando con ello la definitiva suspensión, nuevamente, de las obras previstas para desarrollar en la zona 7 EV”.

Si fuera así, el proyecto queda “vacio de contenido” rompiéndose además “el equilibrio económico financiero de la concesión”. Por ello, interesa el rescate parcial de la concesión sobre la parte de la parcela no edificada, expediente cuyo inicio fue acordado por el Pleno del Ayuntamiento de la Villa de La Orotava en sesión de 30 de abril de 2013, sin que conste su conclusión.

2. Con tales antecedentes, damos respuesta a las cuestiones que nos han sido planteadas:

A. “1º.- Si la incoación de un expediente de concesión demanial sobre una parcela de dominio público dotacional que tenga por objeto la construcción de un edificio en parcela distinta de la señalada en la Ley del Parlamento de Canarias, de reconocimiento de la Universidad Privada U.E.C. con sede en la Villa de La Orotava, Tenerife, es posible sin la modificación o ampliación de la misma a otras parcelas”.

La Ley 9/2010, citada, no detalla la parcela de la ubicación exacta de las instalaciones universitarias. Su art. 1.3 solo dispone que la Universidad “se establecerá en la Comunidad Autónoma de Canarias y tendría su sede en la Villa de

La Orotava". Ahora bien, el Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, precisa en su art. 13. dos. e) que la ley de reconocimiento de la universidad deberá determinar el "emplazamiento de los centros (...) y su ubicación en el ámbito territorial correspondiente [y (...)] en todo caso, se efectuará una descripción física de los edificios e instalaciones existentes o proyectadas, justificando la titularidad sobre los mismos". Lo que es coherente con las previas exigencias de determinación de número de centros, de alumnos previstos, plantilla de profesorado y de personal. El art. 14 del R.D. 557/1991 dispone que "para la tramitación del correspondiente proyecto de ley la Administración competente comprobará que el proyecto de nueva universidad cumple con las previsiones del presente Real Decreto".

Justamente, respecto de esta cuestión el citado DCC 78/2010, de 8 de junio, indicó:

"En cuanto a la ubicación de la Universidad, la parcela en la que se emplazará se encuentra situada en la denominada zona 7 de San Agustín, en la Villa de la Orotava, Tenerife, concretamente en la parcela nº 12.131, en la prolongación de la C/ General Machado, dentro del ámbito de actuación del Plan Especial de Protección Conjunto Histórico (PEPCH), en su extremo este; pero fuera del perímetro del conjunto histórico (BIC-05). Dicha parcela está formada por tres fincas de titularidad municipal, de una superficie de 9.765 m², que fue objeto en 1998 de concesión administrativa a la entidad mercantil A.P.Y.M.E.V.O., para la construcción de un estacionamiento subterráneo y anexos comerciales.

El 30 de noviembre de 2009, el Ayuntamiento instó a A.P.Y.M.E.V.O. a que elevara una propuesta de proyecto de adecuación al ámbito concesional de la parcela para la construcción de un edificio destinado a enseñanza universitaria en sustitución de la obra inicialmente prevista. Aceptado por la indicada mercantil, el 22 de diciembre de 2009 se acuerda por el Pleno del Ayuntamiento de La Orotava aprobar el consiguiente cambio dotacional.

Así pues, A.P.Y.M.E.V.O expresa por escrito su disposición a construir el edificio de la Universidad y se compromete a ceder el uso de los edificios resultantes de la construcción en régimen de alquiler a la entidad Iniciativa Educativa Europea de Canarias, SLU, en los términos que resulten del contrato de arrendamiento que formalicen las partes. Se da cuenta en el expediente de la documentación acreditativa de estos extremos. Se contienen además en la memoria los proyectos de obra relativos a las instalaciones de la Universidad, algunos ya concluidos.

Así pues, exigiéndose por el art. 13.2, apartado e) del R.D. 557/1991, para el reconocimiento de universidades que se contenga en el expediente la determinación del emplazamiento de los centros de la universidad y su ubicación en la Comunidad Autónoma, la memoria justificativa y la especificación de los edificios e instalaciones existentes y de las proyectadas para el comienzo de las actividades y hasta la implantación total de las enseñanzas; y, en todo caso, una descripción física de los edificios e instalaciones existentes o proyectadas, justificándose la titularidad sobre los mismos, cabría considerar cumplido también este requisito para el reconocimiento de la universidad.

Siempre y cuando quede constancia en el expediente de la justificación de la titularidad y disponibilidad de los bienes al objeto pretendido; y se asegure la adecuación de la adscripción educativa a la ordenación urbanística vigente”.

Luego, la ubicación de las instalaciones está afecta al suelo objeto de una concesión demanial con derechos y obligaciones recíprocos que, obvio es, resultarían alterados si se modifica tal ubicación al margen de los términos de la concesión.

Ciertamente, el suelo de la nueva parcela posee la cualidad urbanística prevista para que en el mismo se ubiquen las instalaciones universitarias -como luego se verá- pues ambos suelos admiten, con las mismas condiciones, “dotación universitaria”.

La ubicación inicial del centro -que fue objeto de la Ley 9/2010 y en ese preciso contexto del Dictamen favorable de este Consejo- pretende ser modificada, lo que ha motivado una petición de rescate parcial por parte del concesionario. Aunque el nuevo suelo posee la capacidad de albergar dotaciones universitarias y la Ley 9/2010 no señala expresamente en su parte dispositiva o anexos la parcela de “emplazamiento” -incumpliendo lo ordenado por el citado Real Decreto- podría concluirse que tal emplazamiento sí resulta del expediente que sirvió de base para la tramitación y aprobación parlamentarias de la luego Ley 9/2010, por lo que, a estos efectos, ese expediente complementa la parte dispositiva de la ley.

En todo caso, el cambio solo sería posible si el concesionario lo consintiera, previo mantenimiento del equilibrio financiero de la concesión. Pero no es el caso. De hecho, el concesionario ha solicitado el rescate parcial de la parcela original que no ha sido edificada y que no lo será dado el cambio de ubicación que en estos momentos se halla en tramitación, lo que constituiría una novación del título concesional.

A la primera cuestión cabe responder que no parece posible conceder una nueva concesión demanial sobre una parcela de dominio público dotacional que tenga por objeto la construcción de un edificio universitario en parcela distinta sin la previa modificación de la Ley aprobada, que lo fue sobre la base material de una concreta ubicación de instalaciones que constituye el sustrato fáctico que se consideró cuando se aprobó la Ley 9/2010.

Ciertamente, en la Ley no “se vincula la instalación del citado centro universitario privado a una parcela concreta”; pero la legislación estatal universitaria de aplicación exige el “emplazamiento” y la “descripción física de los edificios e instalaciones” y así se consideró por la citada Ley y por este Consejo en el dictamen emitido, emplazamiento y descripción que se modificarían, al margen, además, de la concesión otorgada.

B. La segunda de las cuestiones planteadas tenía por objeto:

“(...) si el contenido evaluado en el informe técnico jurídico (documento nº 2), evacuado sobre la referida parcela de dominio público, de carácter dotacional, es acorde con la finalidad que se pretende en el expediente de concesión demanial para la construcción de un edificio que admita la implantación de la U.E.C. que se prevé en la Ley territorial anteriormente referenciada, todo ello de acuerdo con lo regulado en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios naturales de Canarias”.

Como antes se señaló, el suelo de la nueva parcela posee la cualidad urbanística idónea para que en el mismo se ubiquen las instalaciones universitarias (informes técnico jurídico de las Áreas técnica municipal y de medio ambiente y ordenación del territorio, de 9 de julio de 2013, y de la Oficina técnica, de 1 de agosto de 2013, emitidos en respuesta a la petición de información complementaria acordada por este Consejo), pues ambos suelos admiten, con las mismas condiciones, “dotación universitaria”.

En efecto, del último de los informes mencionados resulta que la nueva parcela (02) “presenta idénticas condiciones y urbanísticas que la parcela 01 (la identificada en la primera concesión como zona 7 V), resultando (...) igualmente apta para la instalación del centro universitario privado que se pretende”. A tal fin, el mencionado informe contiene un cuadro comparativo de ambas parcelas siendo, en ambos casos, idénticos la calificación, tipología, usos (educación “universitaria”), parcela mínima, retranqueos, ocupación, edificabilidad y altura.

Luego, la nueva parcela sí es acorde a los fines que se persiguen. Pero de esta conformidad no puede desprenderse que el cambio de parcela sea posible sin afectar la concesión ya otorgada y desconociendo que la Ley 9/2010 se aprobó sobre la base material de una realidad física que ahora se pretende modificar, constando además la petición de rescate parcial efectuada por el concesionario, precisamente por la propuesta de cambio de ubicación de las instalaciones.

De conformidad con lo antes razonado, a las cuestiones sobre las que se ha solicitado el parecer de este Consejo cabe formular las siguientes respuestas que figuran en las conclusiones.

CONCLUSIONES

1. Se considera inviable conceder una nueva concesión demanial sobre una parcela de dominio público dotacional que tenga por objeto la construcción de un edificio universitario en parcela distinta sin la previa modificación de la Ley aprobada, que lo fue sobre la base material de una concreta ubicación de las instalaciones que se tuvo en consideración el sustrato fáctico que se consideró cuando se aprobó la Ley 9/2010.

2. La nueva parcela si bien es acorde a los fines que se persiguen, sin embargo, el cambio puede afectar a la concesión otorgada y desconoce que la Ley 9/2010 se aprobó sobre la base material de una realidad física que ahora se pretende modificar, constando además la petición de rescate parcial efectuada por el concesionario, precisamente por la propuesta de cambio de ubicación de las instalaciones.