



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 84/2015

(Pleno)

La Laguna, a 11 de marzo de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley en defensa del suelo agrícola y de la autonomía municipal de La Laguna (EXP. 69/2015 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y antecedentes.

1. Mediante escrito de 23 de febrero de 2015, con entrada en este Consejo el día 24, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento interesa preceptivo dictamen por el procedimiento de urgencia, al amparo del art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) y del art. 141.2 del Reglamento del Parlamento, en relación con la Proposición de Ley (PPL) en defensa del suelo agrícola y de la autonomía municipal de La Laguna, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2015.

La solicitud no viene acompañada del preceptivo informe del Gobierno expresivo de su criterio respecto de la toma en consideración (art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias), por lo que las circunstancias relevantes a efectos de su admisión son las que se desprenden del escrito de solicitud cursado por la Presidencia; particularmente, que la mencionada Proposición, suscrita el 16 de septiembre de 2014 por un Grupo Parlamentario de la Cámara y con entrada en el Registro el día 17, fue "tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2015", de conformidad con lo que exige el citado art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002.

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

2. El dictamen ha sido solicitado por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo previsto en el art. 20.3 LCCC. Este Consejo atiende la solicitud con el carácter de urgencia con que ha sido instada, sin que ello sea obstáculo para cumplir el fin que estatutaria y legalmente se le ha asignado, emitiendo su respuesta dentro del plazo reducido previsto para tales supuestos. Debe advertirse, no obstante, que la reducción del plazo de emisión del dictamen no está, en esta ocasión, justificada.

Preceptividad del Dictamen.

3. La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Parlamento para solicitarlo resultan del art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias y del art. 141.2 del Reglamento del Parlamento.

II

Objeto de la PPL.

1. El objeto del presente Dictamen es la Proposición de Ley, tomada en consideración por el Pleno del Parlamento, en defensa del suelo agrícola y de la autonomía municipal de La Laguna.

Contenido y estructura de la PPL.

2. La PPL se estructura en una Exposición de Motivos, dos artículos, una Disposición Adicional y una Disposición Transitoria.

El Artículo 1º deroga el Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife mientras que el artículo 2º deroga los apartados 3-D y 7-D de la disposición 5, Sección 1ª, Capítulo 2º Título II del Plan Insular de Ordenación de la Isla de Tenerife.

La Disposición Adicional establece que “la Consejería competente del Gobierno de Canarias formulará en el plazo de un año los Planes Territoriales Especiales de Ordenación de Transporte Colectivo y de Carreteras de la Isla de Tenerife”.

La Disposición Transitoria señala que “los instrumentos de ordenación en tramitación deberán adaptarse a lo dispuesto en esta Ley además de su entrada en vigor al día siguiente de su publicación”.

Carece la iniciativa legislativa, tal y como se remite a este Consejo Consultivo, de los análisis y documentación que corroboren las afirmaciones vertidas en su exposición introductoria.

Sobre la competencia.

3. La PPL afecta a la ordenación del territorio, materia sobre la cual la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en base a lo establecido en el artículo 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Como ha reiterado este Consejo en diversos Dictámenes emitidos en relación con estas materias (Dictámenes 230, 231 y 363/2008), el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENC) aprobado por el Decreto-legislativo 1/2000, de 8 de mayo, *"es la norma que expresa normativamente las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, soporte físico de otros valores y materias a efectos competenciales, como son los medio ambientales. Competencia formalmente declarada y reconocida por el Tribunal Constitucional como de carácter exclusivo al amparo de la cual la Comunidad Autónoma puede clasificar y ordenar su suelo en la forma que estime más oportuna en razón de su realidad y de las necesidades presentes y futuras"* (DCCC 82/2014).

III

Sobre la denominación de la PPL.

1. La denominación de la PPL "en defensa del suelo agrícola y de la autonomía municipal de La Laguna" no guarda relación alguna con su contenido dispositivo. El título pretende expresar los supuestos efectos sociales derivados de la eventual aprobación de la proposición, pero no su contenido -que es el de derogación de planes- y que en realidad es el que debería figurar en el título de la norma. Por lo demás, no se infiere en este caso cómo la PPL sirve para tutelar la autonomía del municipio de La Laguna, respecto de lo que ninguna norma se contiene, sin contar con que la derogación que se pretende de planes, aprobado uno por el Cabildo (plan territorial especial) y otro por el Gobierno de Canarias, previa intervención de la institución local, se acomoda con el adecuado entendimiento de la autonomía local de la corporación para cuya defensa la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional contempla un específico procedimiento (arts. 71 *bis* a 71 *quinque*).

Sobre la autonomía local.

2. Sobre el contenido de la autonomía local el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones (STC 240/2006, 159/2001, 11/1999, 214/1989, entre otras muchas) sintetizando su Doctrina en la reciente Sentencia 132/2014 que señala:

“Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y la extensión de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, entre otras, en STC 240/2006, FJ 8, según la cual, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, FJ 4; STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (...) Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional» (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8, con cita, entre otras, de la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).

La misma idea fue desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001, FJ 4, que afirma que «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador

(estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno».

Asimismo, habremos de tener en cuenta lo establecido en la legislación básica estatal, atendiendo únicamente a aquello que, de acuerdo con nuestra doctrina es canon de validez de las leyes autonómicas en este tipo de proceso, esto es aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, «solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (SSTC 240/2006, FJ 8, y 95/2014, FJ 5).”

De esta definición de la garantía institucional de la autonomía local resulta que el legislador autonómico, respetando la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la LBRL, puede atribuir competencias a los Cabildos y regular su régimen jurídico modificarlo o derogarlo.

El régimen normativo vigente, Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN) aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, atribuye a los Cabildos Insulares la competencia para aprobar los planes territoriales de ordenación especiales (art. 24 TRLOTEN), pero la PPL pretende no regular con carácter general la sustitución del régimen jurídico de los mencionados planes, sino derogarlos y atribuir la competencia de su formulación, que contempla su Disposición adicional única, a la Consejería del Gobierno de Canarias competente en la materia, sin resolver la competencia del órgano al que le corresponde la tramitación y aprobación.

En nuestra Constitución no existen materias reservadas al reglamento y por ende excluidas de su regulación por ley. Esta es una fuente general secundaria del Derecho, siempre que respete los límites que le imponen la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la legislación autonómica y básica, puede regular cualquier materia y tener cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias atribuidas antes al poder reglamentario.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 273/2000, de 15 de noviembre en su FJ 13 señala *“no resulta contrario a la Constitución que el Legislador asuma una tarea que anteriormente había encomendado al poder reglamentario, pues nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria inaccesible al Ejecutivo”*. En el mismo sentido se pronuncian otras muchas Sentencias como SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.b); 18/1982, de 4 de mayo, FJ 3; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; 248/2000, de 19 de octubre, FJ 4; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 y 60/1986 FJ 2.

Hasta ahora el ejercicio de esta potestad legislativa ha ido encaminado a la aprobación de las denominadas por la doctrina *“leyes blindaje”*, que en la materia medioambiental y de ordenación del territorio de la que se ocupa la PPL han servido para aprobar determinadas infraestructuras ambientales, catálogos de especies protegidas, etc. pero no para ejercer el *ius variandi* de una norma de carácter reglamentario, es decir, que sin aplicar lo señalado en los artículos 45, 46 y 47 del Decreto Legislativo 1/2000 se revisa o modifica un instrumento de ordenación del territorio.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 22.2 apartado c) establece que es competencia del pleno municipal la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación mientras que el artículo 33.2 d) referido a las Diputaciones provinciales y por tanto aplicables a los Cabildos Insulares señala que es competencia del Pleno la aprobación de los planes de carácter provincial.

El artículo 3.2 en su apartado a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo establece la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados. Este precepto tiene carácter básico (Disposición final primera del citado texto refundido de la Ley del suelo).

En aplicación de este precepto básico los planes de ordenación deben realizarse por la Administración Pública competente en este caso el Cabildo Insular de Tenerife, igual que ocurriría con su modificación, no mediante ley del Parlamento de Canarias.

3. El Artículo 2 de la PPL pretende derogar determinados apartados del Plan Insular de Ordenación de la Isla de Tenerife por infringir criterios para la actuación de los poderes públicos en relación con la ordenación del territorio.

Se utiliza una PPL a los efectos de depurar el ordenamiento jurídico, eliminando sin que se establezca nueva regulación, determinados preceptos (Plan Insular de Ordenación de la Isla de Tenerife) por considerarlos contrarios a lo establecido en la normativa que regula la ordenación del territorio.

Este artículo colisiona el principio de separación de poderes que se encuentra constitucionalmente reconocido, en cuanto no es función del legislador pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de la normativa reguladora (planificación a la que se refiere), más aún, prescindiendo de la correspondiente motivación respecto de las objeciones de legalidad que se invocan.

En el Título Preliminar de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, además de los principios básicos de la potestad jurisdiccional se establece en su artículo 8 que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. Este sometimiento de la actuación administrativa al control jurisdiccional se desarrolla en los artículos 1, 25 y 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que establece el ámbito de aplicación de esta Ley así como los actos de las administraciones impugnables en esta vía.

La declaración de un acto administrativo o una disposición general como contrario al ordenamiento jurídico es una potestad que corresponde en exclusiva a los órganos del Poder Judicial.

Por otro lado, existen instrumentos legales en el ordenamiento jurídico vigente para la protección del medio ambiente y el suelo agrícola. La modificación o la suspensión tanto del Plan Insular de Ordenación de la Isla de Tenerife como del Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife se puede alcanzar conforme a lo establecido en los artículos 45, 46 y 47 del Decreto Legislativo 1/2000.

4. La Disposición adicional única PPL, tras las derogaciones acordadas en los arts. 1 y 2 PPL, dispone que la Consejería competente *deberá formular* en el plazo de un año los planes que señala, en sustitución de los derogados, "que *deberán ajustarse* a las determinaciones de las directrices de ordenación y al modelo de

estructura del territorio, distribución de usos y actividades, criterios para la localización y ejecución de las infraestructuras, así como a las determinaciones de protección de los recursos naturales y del suelo agrícola del plan insular de ordenación”.

Esta disposición plantea de entrada una doble cuestión.

La primera, es que derogados los planes a que se hace referencia en los arts. 1 y 2 PPL, hasta que la Consejería competente *formule* los planes territoriales especiales que se mencionan se creará una laguna normativa en el sistema de planeamiento, tal como está redactada la PPL.

La segunda es una obviedad, pues cualquier instrumento de planeamiento deberá someterse a las directrices y a cualquier norma de planeamiento jerárquicamente superior.

5. La Disposición transitoria de la PPL, recoge en la misma disposición dos enunciados de caracteres muy diferentes, de difícil cumplimiento. Así, dispone que “los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales actualmente en tramitación deberán adaptarse a lo dispuesto *en esta Ley*, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación”.

La PPL no posee contenido sustantivo que sustituya al Derecho vigente. La adaptación que se persigue no podrá ser operativa hasta tanto se aprueben los planes de la Disposición adicional única, que son instrumentos reglamentarios no legales. Por eso es una ley singular. Si la PPL modificara el Derecho vigente, sí se podría disponer de un régimen transitorio, pero su objeto es derogar el Derecho vigente de carácter reglamentario, sin afectar el TRLOTEN. Por lo que, obvio es, los instrumentos que se encuentren en tramitación “deberán adaptarse a lo dispuesto en la ley” (TRLOTEN), *pero no en esta Ley*, que carece de contenido sustantivo.

El segundo mandato que recoge, la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación no es propia de una disposición transitoria sino de una disposición final.

6. La interpretación conjunta de los citados arts. 1 y 2 y la citada disposición adicional única PPL plantea así mismo cuestiones de teoría de fuentes y de técnica normativa.

Nos encontramos ante una PPL que podría considerarse como ley “singular”, “especial” o de “caso único”.

Desde luego, su directa finalidad, que es simplemente la de derogar normas vigentes sin sustituir tal normativa por otra general y abstracta que sea aplicable a los supuestos de hecho que contempla, es cuestionable en la medida que las normas se derogan, ciertamente, por otras posteriores, que sustituyen su contenido sustantivo, pero no por una ley formal que lo único que pretende es inaplicar el Derecho vigente. No hay ninguna duda que tal cometido altera el régimen de aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 2 del Código Civil), ámbito material de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8ª CE).

La STC 46/90, de 5 de marzo, que tuvo por objeto la inconstitucionalidad de la Ley canaria 14/1987, de 29 de diciembre, que pretendía la modificación retroactiva de la entrada en vigor de una ley vigente. Dijo entonces el Tribunal Constitucional que:

«Incorre en inconstitucionalidad porque el legislador canario, mediante esta técnica legislativa, ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3).

(...)

Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo».

7. Sobre la naturaleza de la norma jurídica primaria resultante de la PPL tramitada, debemos traer a colación asimismo la STC 203/2013, de 5 de diciembre. Según esta STC, si una ley “contiene una verdadera ordenación urbanística para un determinado territorio tiene naturaleza normativa: es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación, que permitan llevar a efecto la ejecución jurídica y física de la urbanización y la edificación”. Ello justamente “impide calificarla, a diferencia de los supuestos de ley singular contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio, de ley autoaplicativa, término éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”.

Precisa asimismo la señalada STC que una ley de estructura singular es aquella que lo es “en atención a los destinatarios a los que va dirigida, como era el caso de la STC 166/1986, de 19 de diciembre”.

« (...) No obstante lo anterior, tal y como hemos recordado en la STC 129/2013, de 4 de junio, son leyes singulares “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, de modo que una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional.

(...)

Pero cuando la utilización de la ley obedece única y exclusivamente a una situación excepcional, el legislador debe estar sujeto a los mismos límites constitucionales que el resto de leyes singulares que han sido dictadas en atención al supuesto de hecho excepcional que las justifica.

(...)

«Tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares, éstas no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución. Hemos recordado en la reciente STC 129/2013, de 4 de junio, que “el principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular (...)”. En segundo lugar, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria

trascendencia y complejidad, no son remediables 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 por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular". Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre. Y concluimos por ello que "el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación" (STC 129/2013, de 4 de junio. Este es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional.

(...)

«Así, en primer lugar, la previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho, no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular: "Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular supuesto el más intenso de ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta».

«En aplicación de este primer límite habrá que analizar si la excepcionalidad del supuesto de hecho que regula la Ley impugnada tiene una justificación objetiva pues, de no ser así, ésta se habría creado arbitrariamente por el legislador, para a continuación resolver si la ley impugnada contiene una regulación razonable y proporcionada para resolver esta situación excepcional: «según ello, 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 sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y

para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas» (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

(...)

«Hemos señalado en relación a la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) que esta calificación exige una cierta prudencia y debe ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas (STC 104/2000, de 13 de abril). Por ello, al examinar la Ley impugnada deberemos «verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 116/1999, de 17 de junio, y 104/2000, de 13 de abril, y las citadas por ambas, SSTC 96/2002, de 25 de abril, y 242/2004, de 16 de diciembre)».

(...)

«Como señalamos (...), este primer límite que impone la Constitución a las leyes singulares, no sólo exige que la apreciación de la excepcionalidad no sea arbitraria, sino que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas a la situación excepcional a la que se pretende dar respuesta con su aprobación, que no es otra que la especial importancia del plan para el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma.

El legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada (...).

En otras palabras, no consta en modo alguno en el proyecto la inaplicación de norma legal o reglamentaria alguna, por lo que la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno».

(...)

«Con base en lo expuesto cabe concluir que la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación, y por las mismas razones no satisface el segundo de los límites que la STC 166/1986, de 19 de diciembre), predica de las leyes singulares: “la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables 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 por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado 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”».

La Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2005 establece los requisitos de la proporcionalidad de las actuaciones de los poderes públicos cuando señala en su Fundamento Jurídico 7:

“Es doctrina de este Tribunal que para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa; y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)”.

La doctrina de este Consejo respecto de tal clase de leyes se contiene en el Dictamen 103/2011, de 15 de febrero. En el mencionado Dictamen se indicó:

“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 aquellas 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.”

IV

1. La intervención insular en la tramitación del plan insular queda absolutamente interferida por la derogación acordada por la PPL, que altera además el sistema sustantivo vigente (art. 20.7 TRLOTEN), según el cual cuando la Comunidad Autónoma considere que existan razones de interés general que obligan a la incorporación o modificación al plan insular de ciertas determinaciones (*como pudiera ser en este caso*), el Gobierno puede requerir al Cabildo correspondiente a tal efecto pero es este el competente para iniciar “el procedimiento de elaboración y aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento insular”. Lo que parece querer indicar que se trata de una competencia que se integra en el ámbito de disposición de la autonomía de la Corporación.

2. La PPL pretende derogar sendos planes, el territorial del sistema viario del área metropolitana de Tenerife y, parcialmente, el insular de ordenación de la isla de Tenerife, en este caso por infringir “criterios” y “fines” de la acción pública previstos en los artículos que cita del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (TRLOTEN) y las directrices que cita de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices.

Al margen de que los preceptos que cita del TRLOTEN son, básicamente, normas directrices sin contenido prescriptivo que requieren la concreción que el Texto Refundido hace en los artículos que siguen, no se puede prescindir que las eventuales contradicciones entre los diferentes instrumentos de planeamiento se resuelven de conformidad con el principio de jerarquía, y a tal efecto uno de los principios que rigen el sistema de planeamiento es justamente el de “jerarquía” [art. 4.2 TRLOTEN], lo que significa que cualquier contradicción entre planes se resuelve en favor del plan o norma jerárquicamente superior.

Para ello, pues, no se necesita tramitar ley alguna.

3. El artículo 1 de la PPL deroga el Plan Territorial Especial de Ordenación del Sistema Viario del Área Metropolitana de Tenerife. Mediante esta derogación por ley se deja sin efecto un acto administrativo aprobado por el Cabildo Insular de Tenerife que ha devenido firme lo que nos lleva a plantearnos la existencia de una reserva reglamentaria en la normativa jurídica española.

Los PIOT y los Planes territoriales especiales que los desarrollan son instrumentos de planeamiento. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son fuentes del Derecho de rango y naturaleza reglamentaria porque, por su aprobación,

se incorporan al Ordenamiento jurídico y su vigencia y fuerza vinculante permanece de manera indefinida en el tiempo (arts. 9 y 44 TRLOTEN).

4. Además de la inadecuada utilización de una iniciativa legislativa como la que se pretende, no existe excepcionalidad que justifique la adopción de una norma de tal condición. Para obtener sus efectos, en base a su mismo presupuesto metodológico del que parte la propia PPL, *bastaría con aplicar el principio de jerarquía que rige el planeamiento urbanístico.*

5. Es preciso, por lo tanto, analizar la adecuación de la PPL a la doctrina constitucional anteriormente señalada. Indudablemente la PPL no afecta directamente a los derechos fundamentales por lo que no condiciona ni impide el ejercicio de ningún derecho fundamental. Por el contrario, esta PPL cuyo contenido material consiste en la derogación de un plan territorial especial, determinados apartados del Plan Insular de Tenerife y la obligación del Gobierno de Canarias de formular dos instrumentos de ordenación constituye una intervención del legislador innecesaria.

Por esta razón y siguiendo la Doctrina tanto del Tribunal Constitucional como de este Consejo Consultivo este tipo de leyes debe estar circunscrito 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. Tal y como señalamos anteriormente, el principio de jerarquía normativa que establece la preeminencia normativa en la ordenación del territorio, las posibles modificaciones de las normas con carácter reglamentario por los procedimientos establecidos y la posibilidad de solicitar estos cambios junto con los recursos existentes hacen innecesaria una iniciativa legislativa como la presente.

Tampoco respeta lo señalado por el Tribunal Constitucional sobre la proporcionalidad de la actuación de los poderes públicos ya que carece de la idoneidad, necesidad y ponderación adecuadas.

6. La PPL tramitada, además, adolece de serias deficiencias normativas y de técnica normativa que hacen cuestionable su contenido y finalidad como su carácter de norma excepcional.

CONCLUSIÓN

Se dictamina desfavorablemente la Proposición de Ley en defensa del suelo agrícola y de la autonomía municipal de La Laguna, por las razones que se expresan en la fundamentación del presente dictamen.