

D I C T A M E N 1 6 6 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de abril de 2024.

Dictamen solicitado por el Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (EXP. 134/2024 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2024, con entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias -en adelante, RPC-, solicita dictamen preceptivo sobre el Decreto- ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

El art. 160.2 del RPC establece que, remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un Decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre -en adelante, EAC-, con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

En el presente caso, el escrito de la Presidenta del Parlamento de Canarias señala hasta el día 2 de abril de 2024 como plazo máximo para la emisión del presente Dictamen, dando pleno cumplimiento al precepto reglamentario.

2. La preceptividad del dictamen deriva, como se dijo, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento de Canarias.

3. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada como Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja -en adelante, DL-, mediante Decreto n.º 24/2024, de 11 de marzo de 2024, del Presidente del Gobierno de Canarias, ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el martes 12 de marzo de 2024 (Boletín n.º 52).

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos y su naturaleza jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica de este DL, resulta pertinente traer a colación lo manifestado por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 379/2019, de 23 de octubre:

«El Decreto-ley (...) es una fuente normativa regulada ex novo por el EAC, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Los decretos-leyes no pueden afectar a la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional (...) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas (...) decretos-leyes; en el FJ 3º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre, se resume la jurisprudencia al respecto:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma

de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015)».

Así pues, son varios los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación al parámetro constitucional y estatutario -una vez examinado su objeto, estructura y contenido-, de los Decretos-leyes sobre los que se solicite su parecer: a) La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la materia objeto del DL; b) Su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa y c) observaciones al texto del DL. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas anteriormente, procede hacer referencia a la tramitación del DL.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como ya ha tenido ocasión de razonar este Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 428/2023, de 24 de octubre, entre otros), la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos leyes como nueva fuente del ordenamiento jurídico canario -especialmente significativo en cuanto a su procedimiento de tramitación- laguna que ha venido a colmar, aunque no de manera total, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en lo sucesivo, LPGC-, que ya contempla la figura de los decretos leyes y que resulta aplicable a la tramitación del presente DL, dado que su entrada en vigor

se produjo el día 4 de abril de 2023 (Disposición final tercera de la LPGC) y, según consta en el expediente remitido a este Organismo, la tramitación del presente DL se inició con posterioridad.

Así, en el art. 74 LPGC («Decretos leyes») se regulan de forma específica los decretos leyes y su tramitación, estableciendo lo siguiente:

«1. El Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos leyes.

2. La elaboración de los decretos leyes se inicia por el departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el proyecto y la memoria justificativa abreviada correspondiente. El inicio de la tramitación debe comunicarse a quien desempeñe la Secretaría del Consejo de Gobierno.

3. Los proyectos de decretos leyes contendrán una exposición de motivos en la que se recojan las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa y que las medidas que contiene son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, así como las competencias estatutarias que se ejercen.

4. La memoria justificativa abreviada deberá recoger las razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa. Asimismo, podrán acompañarse los estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen que se estimen necesarios.

5. Los proyectos de decretos leyes se someterán a la aprobación del Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los departamentos que lo hayan elaborado.

6. Los decretos leyes serán publicados en el «Boletín Oficial de Canarias» y en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

7. Los decretos leyes se comunicarán al Parlamento de Canarias inmediatamente después de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», acompañando una copia completa del expediente administrativo, a efectos de que se pronuncie sobre su convalidación o derogación, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento».

Por su parte, el art. 66 LPGC, referido a los Principios de buena regulación, dispone que: *«En el ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas previstas en este título se actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o norma que la sustituya» -*

apartado primero-; añadiendo que *«en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley y de los decretos leyes, o en el preámbulo de los proyectos de reglamento, según se trate, se justificará la adecuación a los mencionados principios»* -apartado segundo-.

Finalmente, el art. 68 LPGC (*«Procedimiento de elaboración y aprobación»*) indica que:

«El procedimiento para la elaboración y aprobación de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes y de proyectos de reglamentos se ajustará a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones de desarrollo que se dicten por el Gobierno».

Tal y como hemos señalado en diversos Dictámenes (v.gr., 360/2023, de 19 de septiembre, 414/2023, de 19 de octubre, 428/2023, de 24 de octubre o 8/2024, de 4 de enero de 2024), dado que la LPGC aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se ha determinado el contenido que ha de tener la memoria abreviada. Por ello, resulta de aplicación, a tenor de lo que establece la Disposición derogatoria única de la LPGC, en todo aquello que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con esta Ley, el Decreto 15/2016, 11 marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016-.

El Decreto 15/2016 no contiene referencia alguna a la memoria abreviada, lo que obliga a acudir, a falta de norma en el ordenamiento canario, al Derecho estatal -art. 149.3 CE-, en el que encontramos el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que nos permite aplicarlo porque en su apartado 1 prevé que se aplicará precisamente, entre otros, en los supuestos de la tramitación de proyectos de decretos leyes.

En el apartado 2 se establece que esta memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma.

En esta aplicación supletoria, como en cualquier otra, del Derecho estatal se debe tener en cuenta tanto la naturaleza de la norma a la que se aplica (legislación de urgencia), como las especificidades de nuestra Comunidad Autónoma, lo que implica, en este caso, que debe adecuarse tanto al contenido mínimo contemplado para la memoria abreviada en el apartado 4 del art. 76 LPGC, (razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa), como al del Decreto 15/2016, cuya norma primera prevé que la lista de evaluación o el informe de iniciativa, si se tratara de un proyecto de reglamento, contendrá las razones de interés general que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos y la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa.

2. Al hilo de lo anterior, resulta que, entre los antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen, se incluye la siguiente documentación:

1. Comunicación -de 4 de marzo de 2024- de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad a la Secretaria del Consejo de Gobierno, por la que se pone en su conocimiento el inicio de la tramitación del proyecto de Decreto-ley por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la Isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (art. 74.2 LPGC).

2. «Memoria justificativa abreviada del Decreto - ley por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la Isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja», elaborada por la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad con fecha de 5 de marzo de 2024 (art. 74.2 y 4 LPGC).

En la Memoria justificativa abreviada se incluyen los siguientes contenidos:

- 1.- Preliminar.
- 2.- Razones de interés general que determinan la aprobación.
 - I. Impactos del volcán.
 - II. La recuperación territorial, económica y social.
- 3.- Razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación.
- 4.- Fines y objetivos perseguidos.
- 5.- Proporcionalidad entre los fines y el contenido de la iniciativa:

5.1. La iniciativa.

5.2. El contenido de la iniciativa.

5.3. Proporcionalidad y relación entre las medidas con los fines perseguidos.

6.- Otras cuestiones consideradas.

6.1 Impacto de género.

6.2 Impacto presupuestario.

3. Informe de 5 de marzo de 2024 emitido por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

4. Informe Facultativo evacuado por el Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 8 de marzo de 2024 (art. 19 del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias).

5. Certificado expedido por la Secretaría del Gobierno de Canarias, del Acuerdo de Gobierno de 11 de marzo de 2024, por el que se aprueba el Decreto-ley por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja -y que incorpora, como anexo, el texto del DL que nos ocupa- [arts. 28.b) y 74.5 LPGC].

6. Decreto n.º 24/2024, de 11 de marzo de 2024, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

También consta en las actuaciones la publicación del DL en el Boletín Oficial de Canarias n.º 52, de 12 de marzo de 2024 (art. 74.6 LPGC).

7. Oficio -de 12 de marzo de 2024- del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite al Parlamento de Canarias certificación del Acuerdo por el que se aprueba el DL, publicación en el Boletín Oficial de Canarias, así como los antecedentes del mismo, para su convalidación (art. 74.7 LPGC).

3. Cabe advertir que en la Memoria abreviada si bien se contempla el contenido establecido como necesario en los mencionados arts. 74.4 LPGC y norma primera Decreto 15/2016 no se incluye ni el listado de las normas que quedan derogadas ni el análisis de otros impactos detectados que se juzguen relevantes, ni, especialmente,

la descripción de la forma en que se analizarán los resultados de la aplicación de la norma (art. 3.2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre).

4. No consta documentalmente en el expediente que se haya dado participación a los entes locales que pudieran resultar afectados en sus competencias con el fin de preservar su autonomía local, como en otras ocasiones hemos igualmente destacado. En este supuesto existen específicas innovaciones normativas competenciales y procedimentales que conciernen a las Administraciones Locales de la isla de La Palma, pues se cambia la ordenación urbanística y territorial de determinadas parcelas -ordenándoles que adapten los respectivos instrumentos de ordenación (art. 3.5)-.

Por lo demás, la norma prevé la modificación de las competencias de los Cabildos Insulares en materia de Vivienda (Disposición final segunda del DL, puesto que introduce la competencia de promover la construcción de viviendas protegidas y elimina la posibilidad de que respecto a la policía de vivienda y a la conservación y administración del parque público de vivienda de ámbito insular, puedan convenir que sean ejercidas por el Instituto Canario de la Vivienda (modificación del art. 5 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias).

Respecto a los Municipios, formalmente, la vía de participación sería a través del Consejo Municipal de Canarias, conforme a la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015 de abril de los municipios de Canarias y art. 2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este, aprobado por Decreto 160/2016, de 26 de diciembre y con respecto a los Cabildos, a través del Consejo de Colaboración Insular -art. 128 de la Ley 8/2015 de 1 de abril, de Cabildos y Reglamento de Organización y Funcionamiento del mismo aprobado mediante Decreto 97/2016, de 18 de julio.

No obstante, no debe perderse de vista que estas previsiones afectan sólo a municipios de la isla de La Palma, algunos de los cuales han cedido -o se encuentran en vías de hacerlo-, parcelas para que se lleven a cabo las actuaciones ya previstas en el presente DL y por lo tanto, ha debido darse la necesaria colaboración de los mismos y el conocimiento previo de las actuaciones para las que dicha cesión era necesaria. La propia Exposición de Motivos -apartado III- recoge que ha existido *«previa consulta con los Ayuntamientos afectados»* al referirse a la identificación de las parcelas cedidas o en trámite de cesión que aparecen identificadas en el Anexo I del DL. Esto mismo es reseñable respecto al Cabildo Insular de la Palma por cuanto entre las parcelas sobre las que se van a llevar a cabo las actuaciones se encuentra una de previa titularidad del Cabildo.

Además, y por lo que respecta a las islas y sus Cabildos, el art. 41.5 EAC dispone que estos participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares y que será preceptivo el informe de dicha comisión cuando se tramiten asuntos que afecten a las islas y sus cabildos insulares, por lo que podrá recabarse el informe de la Comisión de Cabildos antes de dicha convalidación.

5. Por lo demás, habida cuenta de la naturaleza de las medidas contenidas en el presente DL, y aun no siendo trámite preceptivo, habría sido adecuado el traslado del texto a los Departamentos con competencias en materia de Ordenación territorial, Urbanismo, Vivienda y Medio ambiente así como en particular a la Viceconsejería de Recuperación Económica y Social de La Palma - dentro de la estructura orgánica de la Consejería proponente- a efectos de la emisión de informe.

6. Por último, y aun cuando no se trate de la tramitación previa a la aprobación del DL, no está de más recordar que, como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación, la adecuación de la norma a dichos principios (entre ellos, el de eficacia) ha de contrastarse *“a posteriori”*, en virtud de lo establecido por el art. 84 LPGC (*“Evaluación normativa”*) que, en consonancia con lo asimismo prevenido por el art. 130 LPACAP, ordena: *«1. Los departamentos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma revisarán periódicamente la normativa aplicable a los sectores funcionales que tenga atribuidos para verificar su adaptación a los principios de buena regulación y comprobar el grado de cumplimiento de objetivos previstos, la corrección del coste inicialmente contemplado y la justificación de las cargas eventualmente impuestas. 2. La revisión y evaluación se efectuará bajo la coordinación de la Presidencia del Gobierno, que plasmará su resultado en un informe que se hará público en el Portal de Transparencia»*. Esta previsión cobra, si cabe, mayor sentido en normas como el presente DL, por cuanto que forma parte de «un conjunto ordenado de medidas» según la propia Exposición de Motivos, y por tanto, con un fin compartido con otras normas anteriores (en este caso, destinadas a la recuperación económica y social de las personas afectadas por la erupción como son los Decretos-leyes 1/2022, de 20 de enero y 9/2023, de 18 de diciembre), y por la que, por otro lado, se modifica otro muy reciente Decreto-ley, el 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

IV

Objeto, estructura y contenido de la norma.

1. Según indica el art. 1 DL «el presente Decreto ley tiene por objeto adoptar las medidas precisas para promover la construcción de viviendas protegidas en La Palma y, en particular, en los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, que den respuesta a la imperiosa necesidad de vivienda de las personas afectadas por la erupción volcánica de Cumbre Vieja y, en general, de quienes residen en la isla y vienen demandando acceder a una vivienda de esa clase, que deben ser igualmente atendidos».

Siguiendo lo manifestado por el legislador de urgencia en la Exposición de Motivos -apartado II-, «Terminada la erupción y estabilizados sus impactos sobre el territorio, cuando menos los más evidentes, se inició la etapa de recuperación. De entre las alternativas que se han venido planteando, teniendo muy en cuenta lo expresado por las personas afectadas en los procesos de participación ciudadana y por las organizaciones que los representan ante las instituciones públicas, la decisión del Gobierno de Canarias ha sido atender y, en la medida que el enfriamiento y el asentamiento de la colada lo va permitiendo, dar respuesta a la voluntad de las personas afectadas de recuperar lo perdido y de volver a sus lugares de origen, rehabilitando, restableciendo o reconstruyendo los bienes, los usos y las actividades que desarrollaban. No se trata de algo meramente individual, sino que persigue rehabilitar las comunidades vecinales que fueron deslocalizadas por la tragedia, el retorno de la población para que, al mismo tiempo que recuperan parte de su pasado, puedan poner las bases de un mejor futuro para las generaciones venideras, evitando el despoblamiento y el desarraigo del Valle de Aridane.

Para atender esa aspiración, el Gobierno ha diseñado un conjunto ordenado de medidas de las que el presente Decreto ley es una de sus piezas junto a otras que ya se han adoptado con anterioridad. En este sentido cabe recordar, la aprobación del Decreto ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, incluyendo toda una serie de medidas tendentes a permitir la construcción, la reconstrucción o la rehabilitación de las edificaciones que existían antes de la erupción volcánica en el espacio hoy ocupado por la colada de lava, fijando las condiciones precisas para hacerlo con seguridad. Asimismo, con el fin de ofrecer otras alternativas a las personas afectadas, se modificó, ampliando su objeto, el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, que permite la construcción de lo destruido en parcelas fuera del ámbito de la colada. Ahora, una vez clarificadas las reglas para la actuación a instancia de las personas afectadas dentro y fuera de la colada, se hace necesario abordar la solución habitacional permanente para aquellas personas afectadas que no pueden acogerse a alguna de las opciones que se han articulado.

Este es el objeto del presente Decreto ley: facilitar e impulsar la construcción de viviendas protegidas en los municipios implicados con el fin de que esas personas puedan acceder a una vivienda, manteniéndose en su entorno territorial y social.

Como las anteriores medidas, con esta que se pone en marcha se pretende sentar las bases, en materia de vivienda, que permitan superar la situación catastrófica que ha traído la lava, y, sobre todo, contribuir a convertir en realidad el ideal, recogido en el Dictamen de la Comisión de Estudios del Parlamento de Canarias sobre los efectos de la crisis vulcanológica y reconstrucción de la isla de La Palma, “de rehabilitar y de revivir (...) de ser más fuertes que el volcán para construir sobre sus restos una sociedad mejor y más próspera».

Junto a ello, y según se señala en el apartado III de la Exposición de Motivos, « (...) además, las actuaciones se extienden a otros municipios de la isla porque la recuperación habitacional de las personas afectadas por el volcán no puede convertirse en una carga que retrase, incluso que obstaculice, la necesidad de dar respuesta a otras personas que, aún por causas diferentes, se encuentran en la misma situación y vienen demandando vivienda protegida. A tal fin (...) se pretende crear un parque público específico de viviendas protegidas que atienda sus necesidades habitacionales de una manera digna y adecuada, dando respuesta a una aspiración que, por diversas razones, se ha ido dilatando en el tiempo (...) ». Añadiendo más adelante que «En cuanto a las viviendas en el ámbito del Valle de Aridane que no se adjudiquen y las que se construyan en otros municipios de la isla de La Palmas, se adjudicarán a las personas demandantes inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda conforme a las reglas generales de la legislación de vivienda».

2. En cuanto a la estructura del DL, consta de una parte expositiva, a modo de Exposición de Motivos -antecedida de un índice-, una parte dispositiva -conformada por 11 artículos-, una parte final -integrada por dos disposiciones adicionales y cinco disposiciones finales y por último, consta de dos Anexos.

La Exposición de Motivos se reserva, en síntesis, a: 1) describir los impactos del volcán -apartado I-; 2) exponer la recuperación territorial, económica y social. - apartado II-; 3) exponer el contenido del Decreto ley de medidas en materia de vivienda protegida -apartado III-; 4) exponer la fundamentación del Decreto ley - apartado IV-; 5) enumerar las competencias estatutarias -apartado V-; y 6) justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación.

La parte dispositiva consta de los siguientes artículos:

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Actuaciones.

Artículo 3. Declaración de interés general.

Artículo 4. Declaración de urgencia.

Artículo 5. Cesión de suelo.

Artículo 6. Ejecución de las obras.

Artículo 7. Contratación conjunta de proyecto y obra.

Artículo 8. Régimen de evaluación ambiental.

Artículo 9. Personas beneficiarias.

Artículo 10. Régimen de adjudicación de las viviendas protegidas.

Artículo 11. Régimen jurídico de las viviendas construidas.

Por lo que se refiere a la parte final, se estructura en:

Disposición adicional primera. Adquisición de inmuebles.

Disposición adicional segunda. Legislación general.

Disposición final primera. Modificación del Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Disposición final tercera. Modificación del Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Disposición final cuarta. Desarrollo y ejecución.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

Por último, en cuanto a los Anexos:

El Anexo 1 detalla las Parcelas cedidas o en trámite de cesión al Instituto Canario de la Vivienda y VISOCAN.

Y el Anexo 2 contiene la Delimitación y ordenación básica de cada una de las parcelas.

3. En cuanto al contenido del DL, según la Exposición de Motivos, el DL lo que pretende es establecer las disposiciones necesarias para facilitar la construcción de viviendas protegidas en el ámbito del Valle de Aridane, pero también en otros lugares de La Palma.

Con ello se persigue poder alojar a aquellas personas y sus familiares que se vieron afectadas por la erupción y no han podido hacer uso de las facultades de recuperación en sus edificaciones y parcelas preexistentes. Pero, además, como se ha señalado con anterioridad, las actuaciones se extienden a otros municipios de la isla y a otras personas que, aun por causas diferentes, se encuentran en la misma situación y vienen demandando vivienda protegida.

A tal fin se pretende crear «*un parque público*» específico de viviendas protegidas que atienda sus necesidades habitacionales de una manera digna y adecuada. A estos efectos, previa consulta con los Ayuntamientos afectados, en el Anexo 1 se identifican las parcelas en las que se realizarán las diferentes actuaciones, y en el Anexo 2 se recogen las condiciones de ejecución de cada una de esas promociones.

El DL declara todas esas actuaciones como obras públicas de interés general, declaración que se extiende, si fuera necesario, a las obras de urbanización que sea preciso ejecutar, quedando exentas de control previo municipal o insular.

Igualmente, teniendo en cuenta la diversidad de planeamiento urbanístico vigente en los municipios afectados, las parcelas cedidas por los Ayuntamientos se clasifican, directamente, como suelo urbano consolidado, con el fin de superar cualesquiera retrasos debidos a los condicionantes de esos planes.

Además, se declara la urgencia de los procedimientos, beneficiándose con ello de la reducción de plazos a fin de conseguir en un tiempo razonable la materialización y culminación de las viviendas necesarias para ponerlas a disposición de las personas afectadas y se contempla la contratación conjunta de proyecto y obra.

En relación con los beneficiarios, el DL establece que las personas cuyas viviendas resultaron destruidas o afectadas estructuralmente por la colada de lava sobre las mismas, tienen preferencia para acceder a las que se construyan en el ámbito de los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, de acuerdo con los criterios de renta (IPREM) de general aplicación en la adjudicación de esta clase de viviendas. En este caso, condiciona la adjudicación a la entrega de la propiedad de la vivienda que tuvieran en el ámbito de la colada, teniendo la vivienda protegida otorgada en régimen de propiedad la condición de compensación en especie de su derecho como persona afectada.

En cuanto a las viviendas en el ámbito del Valle de Aridane que no se adjudiquen y las que se construyan en otros municipios de la isla de La Palma se adjudicarán a las personas demandantes inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda conforme a las reglas generales de la legislación de vivienda. Una vez que las viviendas sean adjudicadas se les aplicará el régimen general previsto en la legislación de vivienda protegida de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El DL incluye un conjunto de disposiciones adicionales y finales en las que se autoriza la adquisición directa de suelos y/o edificaciones que sean aptos para la construcción de viviendas en el ámbito del Valle de Aridane, concretando las previsiones de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias y se determinan las normas que completan la regulación establecida por esta norma de urgencia.

A través de este DL se recoge una modificación del Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, con el fin de ofrecer la mayor certidumbre que permita la más rápida aplicación de las medidas que establece. Su inclusión se justifica en que ese Decreto-ley contiene medidas de directa aplicación para hacer frente a la crisis habitacional causada por el volcán. Asimismo, se recoge una modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Por último, se recoge una modificación del Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de establecer un coeficiente corrector reductor de la renta máxima exigible en caso de arrendamiento de viviendas protegidas en las islas no capitalinas, una medida que tiene especial trascendencia para las actuaciones de vivienda protegida que se ponen en marcha en La Palma. El texto articulado se cierra con las disposiciones finales cuarta y quinta relativas, respectivamente, al desarrollo y ejecución del Decreto-ley y a su entrada en vigor.

El texto del Decreto-ley se entiende en relación con el conjunto de parcelas que se identifican en el Anexo 1, todas ellas de titularidad pública, que, como se adelantó, se clasifican como suelo urbano consolidado, sin perjuicio de las obras de urbanización que se encuentren pendientes o sean necesarias, con el fin de viabilizar la más rápida ejecución de los proyectos de construcción de viviendas protegidas. E, igualmente, se completa con la ordenación básica a efectos de edificación de cada una de esas parcelas que se recoge y detalla en el Anexo 2. Como se dice, las

medidas que prevé el Decreto-ley se explican y adquieren sentido en relación con estas parcelas públicas destinadas a la construcción de viviendas protegidas.

V

Marco competencial y rango normativo.

1. De acuerdo con el art. 74.3 LPGC y la norma Decimonovena del Decreto 15/2016, la Exposición de Motivos aborda las competencias estatutarias que se ejercen en su apartado V en los siguientes términos:

«El presente Decreto ley se dicta en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda, así como de ordenación territorial y urbanismo. En concreto, el Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, EAC), reconoce a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso la promoción pública de la vivienda con especial atención al patrimonio público de suelo (artículo 143 del EAC); igualmente ostenta competencia en materia de “urbanismo” (artículo 158 del EAC); y en materia de “planificación y promoción de la actividad económica” sin perjuicio de lo establecido en los artículos 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución (artículo 114 del EAC). Por otra parte, en cuanto se refiere e incide sobre actuaciones y procedimientos locales, esta disposición también se basa en la competencia sobre régimen local (artículo 75 del EAC sobre municipios, en relación con el artículo 105 sobre régimen territorial y 106 sobre régimen jurídico, contratación, expropiación forzosa y responsabilidad)».

Además, como acertadamente expone el Informe del Servicio Jurídico, « (...) tienen cabida igualmente otros títulos competenciales, como es la competencia autonómica sobre procedimiento administrativo (art. 149. 1, 18.^a CE, en relación con los arts. 106.1, apartado c), y 106.2, apartado a) EAC) al regular en el art. 4 del proyecto como medida de simplificación y agilización de procedimientos “la declaración de urgencia” de cualesquiera trámites y procedimientos. Y el título competencial de medio ambiente (art. 153 EAC.); regulado en el art. 8 del proyecto sobre régimen de evaluación ambiental».

En los Dictámenes 8/2024, de 4 de enero -dictado en relación con el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja-, y 112/2024, de 6 de marzo -emitido con motivo del Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda-, se abordan en profundidad los contornos constitucional y estatutarios de dichos títulos competenciales, a los que nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias suficientes para establecer la regulación normativa que se contiene en el presente Decreto-ley 2/2024, si bien dentro de los límites de la legislación básica del Estado dictada de acuerdo con sus títulos competenciales (entre otros, la legislación básica sobre protección del medio ambiente prevista en el art. 149.1, 23.^a de la Constitución, como más adelante se razonará).

2. Con respecto al rango de la norma, como se dijo, el TC, al abordar este tipo de normas excepcionales, ha venido advirtiéndolo de que su utilización requiere que la materia objeto de la legislación precise de una respuesta normativa urgente pero con rango de ley (ver por todas, la STC 40/2021, FJ 2), requiriéndose ese rango habida cuenta de las materias que aborda, sea porque están reservadas a ley o por mera congelación de rango, como ya observamos en el mencionado Dictamen 8/2024.

En la medida en que el Decreto-ley, según el art. 46 EAC, tiene rango de ley, en principio puede adoptar las medidas que contiene para promover la construcción de viviendas protegidas en La Palma.

VI

Presupuesto habilitante del Decreto-ley y límites a su utilización.

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional ha fijado con precisión la doctrina que hay que tener presente acerca de esa existencia del presupuesto habilitante de los decretos-leyes en su STC 18/2023, de 21 de marzo:

«2. Doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”.

Acotado el problema constitucional que suscita el presente recurso de inconstitucionalidad, a la luz del art. 86.1 CE debemos acudir a la doctrina establecida por este tribunal sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad. Dicha doctrina ha sido expuesta, entre otras, en las SSTC 68/2007, de 26 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 39/2013, de 14 de febrero; 34/2017, de 1 de marzo; 152/2017, de 21 de diciembre, y 61/2018, de 7 de junio. Doctrina constitucional que podemos sintetizar en los siguientes términos:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el

lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes". Por ello mismo dijimos que es función propia de este tribunal "el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución", de forma que "el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada" y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

b) La definición por los órganos políticos de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad" debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). No obstante, la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio real decreto ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Así pues, el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, que son, básicamente, "los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma" (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

c) Este tribunal ha señalado que "la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación" (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues "lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran" (SSTC 11/2002, de 7 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).

d) El decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia,

que no es otro, según hemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 35/2017, de 1 de marzo, FJ 3).

e) El control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se aparte del margen de apreciación concedido por la norma constitucional y se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” (STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). El control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

f) En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 125/2017, de 7 de julio, FJ 2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5)».

2. Trasladada la anterior doctrina constitucional al Decreto-ley que nos ocupa, el apartado IV -La fundamentación del Decreto-ley- de la Exposición de Motivos razona la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad, pudiéndolo concretar en «la necesidad de vivienda de muchas de las personas afectadas por el volcán» de tal manera que «la construcción de viviendas protegidas» da respuesta a esa escasez de vivienda.

El razonamiento completo es el que sigue:

«El artículo 46.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias,

dispone que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes. Su utilización, por tanto, requiere la concurrencia de una necesidad urgente y extraordinaria que, como reitera el Tribunal Constitucional, debe ser “explícita y razonada” (entre otras, STC 8/2023, FJ 2.º).

La necesidad que se debe atender es la crisis habitacional provocada por la acción del volcán que destruyó cuantas viviendas encontró a su paso, lo que dejó a sus moradores sin su residencia habitual, siendo realojados, de manera temporal pero indefinida, en establecimientos turísticos -apartamentos y hoteles- y en viviendas provisionales -casas de madera, casas contenedor-. La necesidad es tanto más imperiosa y grave en aquellos casos en que los afectados carecían de recursos económicos como para adquirir una nueva vivienda en la que reanudar sus vidas. En concreto, en el momento de aprobar esta disposición, algunas familias siguen alojadas de forma provisional en 85 casas contenedor y en 44 viviendas modulares.

La situación resulta extraordinaria, esto es, fuera de lo ordinario o de lo normal. Lo es porque su causa, la erupción de un volcán, constituye una catástrofe natural singular para los poderes públicos, tal y como evidencia la falta de referencia en la legislación de protección civil. No es la primera erupción volcánica en La Palma, pero sí la primera con tanto impacto sobre la población residente. Pero también lo es porque se requieren medidas nuevas, distintas de las generales o contrarias a las mismas, para poder responder a la demanda de vivienda de quienes resultaron damnificados por el poder destructor de la naturaleza, así como de las comunidades en las que esa vida se desarrollaba.

En cuanto a la urgencia, la acción normativa debe ser aprobada en el plazo más breve posible para que, cuanto antes, se pueda revertir la situación creada y sus consecuencias, ofreciendo a los afectados la capacidad de recuperar sus vidas en el entorno donde vivían, accediendo a una vivienda que les ofrezca un nivel de calidad de vida, cuando menos, similar al que tenían, y que lo sea de manera estable. En particular, la urgencia también deriva de la necesidad de acabar con los alojamientos provisionales -casas contenedor y casas modulares-, evitando que se conviertan, por el transcurso del tiempo, en definitivos.

La urgencia en actuar viene determinada, además, porque la construcción de viviendas requiere de unos tiempos de diseño y de ejecución material que inevitablemente demorarán la realización de esas medidas y, con ellas, la atención efectiva de la demanda habitacional. Además, cuanto más tiempo se tarde en dar una respuesta, más irreversible será la posibilidad de recuperación de las comunidades, con peligro de desarraigo y despoblación que ello provoca. Los poderes públicos deben evitar que la erupción imponga su realidad y genere en el Valle de Aridane un espacio vaciado de población. El tiempo, en este caso, es el mayor enemigo.

En consecuencia, la recuperación habitacional mediante la construcción de viviendas protegidas que den respuesta a la necesidad de vivienda de muchas de las personas afectadas por el volcán, constituye un caso de extraordinaria y urgente necesidad que requiere una respuesta excepcional y urgente de los poderes públicos. Como recuerda el Tribunal Constitucional, “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren”, tal y como ocurre en La Palma. Esta es la razón y el presupuesto de la presente disposición, como de las dictadas con anterioridad para lograr la recuperación económica y social de la isla tras el volcán.

Acreditada la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, la misma doctrina constitucional exige que las medidas que se adopten tengan “conexión de sentido o relación de adecuación” con la situación que constituye el presupuesto habilitante. En este sentido, las medidas que se recogen en este decreto ley para facilitar la construcción de viviendas protegidas: identificando parcelas, resolviendo los problemas urbanísticos con que su desarrollo pudiera tropezar, simplificando y agilizando los trámites administrativos, constituyen determinaciones que tienen plena relación de sentido con la necesidad de recuperación, extraordinaria y urgente, que lo justifica, siendo plenamente coherentes y congruentes. Esta vinculación, de igual modo que la excepcionalidad de la necesidad imperiosa de vivienda protegida, explica la exclusión de evaluación de impacto ambiental de la ejecución de estas actuaciones de acuerdo con lo previsto por el artículo 8 de la Ley de evaluación ambiental, en el caso de que, en condiciones de normalidad, esa valoración fuera exigible. La conexión de sentido se completa con la relación de parcelas y actuaciones concretas sobre las que se proyectan las medidas planteadas. Se impone con todo ello la necesidad de dar una respuesta habitacional de forma perentoria».

En el reiterado Dictamen 8/2024, última vez que este Consejo ha tenido que abordar una legislación de urgencia con ocasión de la erupción del volcán Tajogaite, concluíamos que «si bien se viene dilatando en el tiempo la toma de medidas, que pudieran adoptarse a través de los procedimientos legislativos especiales, lo cierto es que los ciudadanos afectados esperan la recuperación territorial, social y económica del espacio físico, de los lugares de encuentro y de las señas de identidad, en fin, de su forma de vida anterior, que quedaron sepultadas por la lava, lo más pronto posible para volver a la normalidad. Y la forma más rápida es sin duda esta legislación de urgencia a través de los decretos-leyes».

Como afirma la Exposición de Motivos, «cuanto más tiempo se tarde en dar una respuesta, más irreversible será la posibilidad de recuperación de las comunidades, con peligro de desarraigo y despoblación que ello provoca», por lo que se aprecia que la recuperación habitacional mediante la construcción de viviendas protegidas también constituye un caso de extraordinaria y urgente necesidad puesto que -como

hemos venido diciendo-, aun terminada la erupción, la situación actual sigue demandando una respuesta excepcional y urgente de los poderes públicos.

Dicho en otros términos, existe una definición explícita y suficientemente razonada de la situación de extraordinaria necesidad que requiere de una acción legislativa perentoria (primero de los aspectos del control de constitucionalidad, de acuerdo con una jurisprudencia inveterada que arranca con la STC 29/1982, de 31 de mayo, y se plasma, entre otras, en la reciente STC 7/2024, de 16 de enero): esa situación es la necesidad de vivienda de muchas de las personas afectadas por el volcán.

En cuanto al segundo de los aspectos a analizar, esto es, la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, se ha de señalar que, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el DL que nos ocupa (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; STC 93/2015, de 14 de mayo; 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; STC 111/2021, de 13 de mayo; o STC 17/2023, de 9 de marzo; entre otras), se entiende que existe la necesaria relación de adecuación *«entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para hacerle frente»* (STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ2), que se concreta en la recuperación habitacional mediante la construcción de viviendas protegidas que den respuesta en los municipios implicados con el fin de que las personas afectadas por el volcán -o en general las que las necesiten- puedan acceder a una vivienda, manteniéndose en su entorno territorial y social.

Finalmente, se ha de recordar que nuestro alto tribunal ha venido admitiendo, desde el punto de vista del presupuesto habilitante -siempre y cuando, se respete, lógicamente, el doble canon de constitucionalidad- la utilización del DL como medio apto para afrontar *«coyunturas económicas problemáticas»* [STC 17/2023, de 9 de marzo: *«Expuestos los aspectos esenciales sobre el presupuesto habilitante del decreto-ley y su control constitucional, hemos de recordar también nuestra doctrina relativa a su utilización en el ámbito económico, como instrumento idóneo para abordar las llamadas «coyunturas económicas problemáticas». En este sentido, «la utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 48/2015, FJ 3). Y en este contexto, se ha venido admitiendo reiteradamente el uso del*

decreto-ley en situaciones que cabe calificar como “coyunturas económicas problemáticas”, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia (STC 183/2014, FJ 4)» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3)»].

Conceptos éstos en los que cabe encuadrar la situación económica y social descrita como presupuesto habilitante por el DL que ahora se analiza, y que, por ende, determina su constitucionalidad.

3. Ese presupuesto habilitante se extiende a todo el contenido del Decreto-ley, que está íntimamente conectado: es decir, concurre en la necesidad de la recuperación habitacional mediante la construcción de viviendas protegidas; también concurre en la modificación del Decreto- ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (Disposición final primera), convalidado recientemente, para ofrecer mayor certidumbre que permita la más rápida aplicación de las medidas que establece, que contiene medidas de directa aplicación para hacer frente a la crisis habitacional causada por el volcán, (así lo explica la Exposición de Motivos), pues, como expusimos en el Dictamen 112/24, persiste la «*emergencia habitacional*» en toda Canarias, perdurando esa situación de extraordinaria y urgente necesidad en la isla de La Palma mientras no llegue la recuperación territorial, social y económica del espacio físico, de los lugares de encuentro y de sus señas de identidad.

También concurre la extraordinaria y urgente necesidad en la Disposición final segunda, que modifica el art. 5 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, pues, aunque no se manifieste expresamente en el propio DL -se puede aún referir en el debate parlamentario-, es obvia su íntima conexión con la norma que nos ocupa, pues aquella facilita también su aplicación a los cabildos insulares, en los términos de la legislación autonómica, al clarificar las competencias de los Cabildos en materia de vivienda, posibilitando que promuevan la construcción de viviendas protegidas.

Por último, en la modificación puntual del art. 6.6 del Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias -que introduce modificaciones en el cálculo de la renta máxima anual, haciéndolo depender no sólo de la duración del régimen de arrendamiento sino también del tipo de dicho régimen, diferenciando las viviendas de promoción privada en régimen especial y general, a la vez que introduce un coeficiente corrector reductor de la

renta máxima exigible en caso de arrendamiento de viviendas protegidas en las islas no capitalinas- también concurre el presupuesto habilitante pues esa medida, como afirma la Exposición de Motivos, tiene especial trascendencia para las actuaciones de vivienda protegida que se ponen en marcha en la isla de La Palma.

En definitiva, concurre una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley, apreciándose igualmente «*conexión de sentido*» entre la situación descrita y las medidas que en el DL se adoptan, que van dirigidas fundamentalmente, a la recuperación habitacional mediante las actuaciones tendentes a fomentar la construcción de viviendas protegidas en la Isla de La Palma.

Así pues, hemos de coincidir con la Exposición de Motivos -una vez superado el doble canon de control de constitucionalidad- que concurre el presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes (art. 46 EAC).

4. Por lo que respecta a los límites materiales del Decreto-ley, el art. 46 EAC mencionado excluye que este tenga por objeto determinadas materias: las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de instituciones autonómicas, las que requieren mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC, a los que hay que añadir la imposición de obligaciones a los ciudadanos, según la jurisprudencia del TC.

La Exposición de Motivos señala que el DL «*no afecta ni incide sobre las materias a que se refiere el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, ni tampoco a la regulación esencial de los derechos y deberes establecidos en dicho Estatuto y en la Constitución Española*».

En efecto, un simple vistazo a las materias objeto del DL pone de manifiesto tal afirmación, pues como venimos analizando su objeto principal es adoptar las medidas precisas para promover la construcción de viviendas protegidas en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

VII

Observaciones al texto del Decreto-ley.

1. De carácter general.

A. Como ya hemos señalado con anterioridad, según la Exposición de Motivos y los arts. 1 y 9.1, las medidas contenidas en el DL van dirigidas a la construcción de viviendas protegidas en La Palma, y, en particular, en los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, que se justifica en gran medida para dar respuesta a la imperiosa necesidad de vivienda de las personas afectadas por la erupción volcánica de Cumbre Vieja. Por su parte, el art. 2 dispone que dichas medidas son de aplicación a las actuaciones a desarrollar en las parcelas de titularidad pública delimitadas en el Anexo 1 «*Parcelas cedidas o en trámite de cesión al Instituto Canario de la Vivienda y VISOCAN*» y que se detallan en las fichas recogidas en el Anexo 2 «*Delimitación y ordenación básica de cada una de las parcelas*».

Sin embargo, en dichos Anexos no hay parcelas situadas en Tazacorte, mientras que sí se localizan en los municipios de Mazo (2), Puntallana (1), San Andrés y Sauces (2), Tijarafe (1), Barlovento (2) y Puntagorda (1). Es decir, de las 15 parcelas que se relacionan solo 6 se localizan en el Valle de Aridane: 3 en Los Llanos de Aridane y otras 3 en el Paso.

Es decir, mientras en los citados arts. 1 y 9.1 se hace referencia a las viviendas protegidas a construir en La Palma, en particular en los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, las medidas que se establecen en el Decreto-ley son de aplicación -en principio, parece que exclusivamente- en las parcelas recogidas en los anexos 1 y 2. Y, reiteramos, en esos anexos no aparece ninguna parcela en Tazacorte, municipio también afectado por la erupción; y, por el contrario, sí aparecen parcelas de otros municipios de la isla donde construir viviendas protegidas a las que podrán acceder los vecinos de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, afectados por la erupción, pero también vecinos del resto de la isla inscritos en el Registro de Demandantes de Vivienda de la Palma.

Es evidente que la lectura del texto de la norma, tal y como está redactado, provoca dudas o contradicciones, que se considera conveniente evitar.

B. Algunas de las parcelas recogidas en el Anexo 1 del DL estaban clasificadas originariamente como suelo rústico, con algún grado de protección, y las transforma en suelo urbanizado consolidado (art. 3.4 DL).

Esas parcelas son las que, según el Anexo 2, tienen los siguientes códigos: VPO LLA02, VPO LLA03 (ambas en Los Llanos de Aridane); VPO VM01, VPO VM02 (las dos en la Villa de Mazo), VPO B02 (en Barlovento) y VPO PG01 (en el municipio de Puntagorda). Esto es, 6 de las 15 parcelas están clasificadas como rústicas en el planeamiento vigente. Junto a ellas, una de las parcelas, la VPO T01, situada en

Tijarafe y clasificada como suelo urbano no consolidado, contemplaba una parte como espacio libre.

Por lo que se refiere al suelo rústico, según el art. 33 la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias -LSENPC- se define el mismo como sigue:

«1. El suelo rústico (SR) está integrado por los terrenos que el planeamiento adscriba a esta clase de suelo por concurrir en ellos alguna de las siguientes características:

a) Estar excluidos de transformación por la legislación de protección o policía de los bienes de dominio público natural.

b) Estar sujetos a algún régimen de protección en virtud de la legislación específica, en especial la relativa a medioambiente, paisaje, montes, actividades agropecuarias y similares, espacios naturales protegidos, fauna y flora y patrimonio histórico de Canarias, incluyendo la sujeción a los instrumentos de ordenación que articule esa normativa.

c) Ser merecedores de protección para el mantenimiento de sus características por razón de valores de carácter natural, paisajístico, cultural, científico, histórico, arqueológico o, en general, ambiental.

d) Ser procedente su preservación por tener valor agrícola, ganadero, forestal, cinegético, minero o por contar con riquezas naturales.

e) Ser necesaria su protección por riesgos ciertos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación, erosión, desprendimientos, corrimientos o fenómenos análogos que comporten sus características geotécnicas o morfológicas.

2. Igualmente, el planeamiento clasificará como suelo rústico los terrenos que sean conformes con los siguientes criterios:

a) Ser pertinente el mantenimiento de sus características naturales para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos e instalaciones públicos o de interés público.

b) Resultar inadecuados para servir de soporte a aprovechamientos urbanos, por los costes desproporcionados que requeriría su transformación.

c) Ser necesaria su preservación del proceso urbanizador para la salvaguarda del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico.

d) Ser pertinente la preservación de los terrenos del proceso urbanizador para el mantenimiento del modelo territorial, así como de peculiaridades esenciales o específicas

como el valor del medio rural no ocupado o determinadas formas tradicionales de poblamiento».

La idea principal, como se puede destacar de la Exposición de Motivos de la Ley aludida al clasificar determinado suelo como rústico es *«mantener la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos de las islas por sus valores naturales»*, refiriéndose a los espacios naturales y suelos rústicos.

En relación con ello, el art. 2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética contempla, con carácter básico, entre sus principios rectores el principio de no regresión, letra I), que se define en la Exposición de Motivos como *«aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental»*.

Este principio de no regresión ha sido abordado por el Tribunal Constitucional cuando es afectado por normas con rango de Ley, integrándolo dentro de su parámetro de validez, en varias de sus Sentencias, y recientemente, en la 25/2024, de 13 de febrero, en la que ha manifestado lo que sigue:

«Respecto al principio de no regresión del Derecho medioambiental, también conocido como cláusula standstill, hemos indicado en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 c), que pese a su trascendencia y vinculación con el propio fundamento originario del Derecho ambiental, no cabe su identificación mecánica con el deber de conservación recogido en el art. 45 CE, “pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente”.

De ahí que “el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, ‘la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia’ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo,

amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución”.

(...)

Por otra parte, la STC 233/2015, FJ 2 c), señala que “el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva”».

Esta doctrina venía a establecer que el principio de no regresión no puede impedir con carácter absoluto al legislador modificar las normas medio ambientales, porque tiene un legítimo margen de configuración, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución.

Este principio también ha sido objeto de atención por parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que lo entiende de la siguiente manera -STS de 22 de marzo de 2023 (RC 1451/2022)-:

«instrumento eficaz para evitar la supresión o relajación del nivel de protección otorgado por el Derecho Medioambiental a determinados espacios naturales que pueden producir daños ambientales de carácter irreversible.

Dicho principio es una obligación que se impone a los Poderes Públicos de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido, lo que no significa que no puedan modificarse tales estándares, petrificando la normativa, sino que para ello se exige una justificación reforzada o especial motivación de las innovaciones del planeamiento que incidan sobre espacios especialmente protegidos.

Este principio de no regresión -no positivizado- y que, se ha dicho que encuentra su apoyo en el art. 45 CE y en el art. 3 y concordantes de la Ley del Suelo de 2015- constituye un límite de la actuación de los Poderes Públicos, en especial de su potestad de planeamiento territorial y urbanístico, que, además actúa como parámetro de validez de las actuaciones que incidan en materia medioambiental.

(...)

Si la modificación del Plan comporta una vulneración del principio de no regresión es una cuestión fáctica y casuística, lo que, a nuestro juicio, impide un pronunciamiento general. El principio de no regresión en materia medioambiental en el planeamiento urbanístico, lo relevante es que comporte de facto y en la realidad sobre la que opera dicha

medida, una menor protección o total desprotección, con independencia y al margen de que afecte -o no- a la clasificación o calificación del suelo sobre el que incide la norma».

Por su parte, en la STS de 13 de junio de 2011 se consideró que la motivación no era suficiente para cambiar una zona verde por esa dotación aunque fuese pública, precisamente por no haber justificado adecuadamente que no se podía emplazar en otro sitio:

«En todo caso, tampoco consideramos que la decisión de cambio de calificación se ajuste a los contornos propios en los que ha de moverse una decisión discrecional y a las exigencias que demanda el interés público, a cuyo servicio se encomienda toda la actuación administrativa, ex artículo 103.1 de la CE.

Así es, lo propio de una decisión discrecional es la elección del planificador entre diversas opciones igualmente válidas. Pues bien, el sacrificio de una zona verde no es un indiferente jurídico cuando el planificador realiza la elección de esa decisión discrecional. No constituyen opciones igualmente válidas para el planificador el emplazamiento de un edificio sobre una zona verde que sobre otros terrenos que no tienen tal cualidad. De modo que no estamos ante indiferentes jurídicos entre los que escoger».

Por tanto, tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo vienen exigiendo, en aplicación del mismo, un plus de motivación al planificador (sea reglamentario o legislador) cuando relaja las normas de conservación medioambiental. Ese plus de motivación viene derivado además de los deberes constitucionales que dimanar a su vez de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

No obstante, la STC 49/2008, de 9 de abril, en su Fundamento Jurídico 5, señala que el legislador no está constitucionalmente obligado a justificar sus opciones legislativas en las exposiciones de motivos o preámbulos de las leyes y que, por tanto, la ausencia de dicha justificación no puede considerarse generadora, por sí sola, de arbitrariedad.

En el presente DL, a lo largo del expediente no se contiene una justificación detallada sobre la necesidad de que sobre cada una de las parcelas sea necesario realizar las actuaciones previstas, pero lo cierto es que sí se refiere -Memoria Justificativa Abreviada y Exposición de Motivos- que el mismo viene a ser un instrumento más dirigido fundamentalmente a paliar la situación de aquellas personas afectadas por la erupción ocurrida en la isla de La Palma, que no han podido hacer uso de las otras medidas anteriores.

Está fuera de toda duda la finalidad de promover la construcción de viviendas protegidas en La Palma para dar respuesta a la imperiosa necesidad de dichas personas. A diferencia de otros lugares en que se podría lograr el mismo objetivo sin necesidad de acudir a esas parcelas con algún grado de protección, no sucede igual en la isla de La Palma por la limitación que supone el escaso territorio disponible en la isla. Esa limitación de terrenos y construcciones existentes ya llevó, de hecho, con anterioridad a este DL, a adoptar medidas excepcionales que suponían igualmente la disminución de la protección de determinado suelo clasificado como rústico, a través del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de edificaciones destinadas a uso residencial afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, permitiendo otro uso: la construcción de viviendas en parcelas clasificadas y categorizadas de suelo rústico común, de protección agraria y de protección paisajística en las condiciones en dicha norma señaladas (artículo 4 del referido Decreto-ley). Sobre dicha regulación este Consejo Consultivo se pronunció en el Dictamen 53/2022, de 10 de febrero:

«Esto así sentado, hay que tener en cuenta la legislación estatal básica actualmente vigente, esto es, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el cual, así como para los propietarios en situación de suelo urbanizado (suelo urbano y rústico de asentamiento rural) ofrece mayores posibilidades de actuación (art. 14), en el caso de los propietarios en situación de suelo rural (restantes clases de suelo rústico), el art. 13, primero, establece, con carácter general:

«Las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales».

Y a continuación, de manera más específica, para «la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable», se dispone que «quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice».

Dado el tenor de estos dos mandatos legales (art. 13.1, párrafos primero y segundo), la vía, conforme a la legalidad vigente, para conciliar las posibilidades abiertas a la utilización del suelo rústico que ofrece el art. 4.2 DL en su último inciso con las exigencias dimanantes

de la normativa estatal de carácter básico habría de situarse en lo dispuesto a continuación por el párrafo tercero de este mismo precepto (art. 13.1):

«Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

El «interés público o social» a que se refiere este párrafo constituye un concepto jurídico indeterminado cuya concurrencia ha de apreciar la Administración competente en cada caso concreto. La STSJ Andalucía de 23 de abril de 2010, ha señalado que «Como concepto jurídico indeterminado habrá que integrarlo caso por caso, aún cuando evidentemente el contenido de la utilidad pública o del interés social necesariamente se asocia a la idea de colectividad, de sociedad, que ésta alcance a través de la concreta actuación un beneficio o se evite un perjuicio o que le reporte una situación en conjunto más ventajosa. En el caso que nos ocupa, el único beneficio social que se podría derivar de la actuación que se pretende acometer no es otro que favorecer la economía de la zona o creación de puestos de trabajo. Mas el carácter excepcional y restrictivo exige la seriedad en la acreditación de dicho beneficio, puesto que si bastara la repercusión económica favorable en la zona o la creación de puestos de trabajo, sin más, como interés exorbitante, resulta evidente que la excepción se convertiría en la norma, y con ello la práctica desaparición de los suelos no urbanizables genéricos por la posibilidad de destinarlos generalmente a instalaciones o actividades industriales, puesto que cualquier industria, actividad empresarial o instalación de tipo alguno, generalmente repercute en la economía de la zona y crea puestos de trabajo, de ahí que la concurrencia de la utilidad pública o interés social exija la concreción rigurosa y acabada de aquella ventaja que representa para la colectividad o la sociedad».

Pues bien, la regulación contenida en este art. 4.2 párrafo segundo DL, cabría ampararse en el primero de los tres supuestos establecidos por este art. 13.1 párrafo tercero del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, toda vez que se puede apreciar la concurrencia del interés social. Así, nos encontramos ante una modificación normativa que viene determinada por los estragos causados por la erupción volcánica del pasado 19 de septiembre de 2021, la cual ha supuesto la destrucción de aproximadamente 3.000 inmuebles (Exposición de Motivos), siendo necesario, razonable y proporcionado arbitrar mecanismos para procurar reponer a esos tantos miles de afectados, que conforman la sociedad palmera, el derecho a una vivienda digna, consagrado como principio rector del ordenamiento jurídico en el art. 47 CE, máxime si tenemos en cuenta lo limitado del territorio y la escasez de vivienda pública, que dificultan el recurso a otros mecanismos menos invasivos de la ordenación del territorio, teniendo en cuenta asimismo que el planeamiento actual no se puede aplicar porque la realidad física sobre la que se asentaba también ha sido alterada (...)».

En este DL las medidas previstas van dirigidas a la construcción de viviendas protegidas destinadas a quienes menos recursos tienen, y por tanto, subyace un evidente fin social. Por ello, la norma contempla la declaración de interés general de las actuaciones de construcción de viviendas que se van a realizar en esas específicas parcelas (apartado 1 del mismo art. 3 y Anexo 1), ninguna de las cuales, por lo demás, se encontraba clasificada previamente como suelo rústico de protección ambiental, y en concreto, como de protección natural o tampoco de zona verde -a diferencia de los supuestos a que se referían las Sentencias anteriormente mencionadas-, sí de espacio libre, puesto que como se ha indicado anteriormente, así es en parte de una parcela-. No obstante, habría sido deseable una mayor explicación en relación con cada una de las parcelas reseñadas.

C. Por último, se debe reseñar que en varios de los preceptos se hace referencia a normas concretas sin hacer mención a las normas que, en su caso, las sustituyan. Por ello, y con la finalidad de evitar lagunas legales, debió añadirse en ellos la coletilla «o norma que la sustituya». Sucede así en el art. 11, después de la referencia a la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias; en la Disposición adicional primera, después de la mención a la Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias o en la Disposición final primera, apartado Tres, después de la mención a la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

2. Observaciones a la Exposición de Motivos.

La justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación que se contempla en el apartado VI de la Exposición de Motivos es excesivamente escueta, ciñéndose a expresiones genéricas, habiendo sido deseable una mayor explicación que precisara la adecuación de las medidas contempladas específicamente en el presente DL, a dichos principios.

3. Observaciones al articulado del Decreto-ley.

Artículo 2. Actuaciones.

La norma vigesimosegunda del Decreto 15/2016 dispone que los artículos se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que se refieren.

En este caso el título no se compadece con su contenido, que versa más sobre el ámbito físico o territorial (esto es, el ámbito de actuación son las parcelas de

titularidad pública delimitadas en el Anexo 1 y que se detallan en las fichas recogidas en el Anexo 2), que a las actuaciones mismas a realizar en dicho ámbito.

- Artículo 3. Declaración de interés general.

En el apartado 3 de este artículo se señala que «las actuaciones declaradas de interés general estarán exentas de cualquier acto de control preventivo municipal e insular, teniendo directamente su cobertura en el proyecto aprobado».

Si bien cabe aceptar en principio la exclusión del control preventivo municipal que se dispone por este precepto para las actuaciones a que se refiere, lo que en modo alguno cabe excluir es la intervención municipal misma, tal y como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional.

Como, con cita de otra anterior resolución, declaró la STC 204/2002, de 31 de octubre FJ 13: *«trasladando al caso actual la doctrina contenida en el citado fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998, ha de concluirse estimando la impugnación, según se razonará más adelante. (...) comoquiera que en el caso actual, según se advirtió al principio de este fundamento, la exclusión de los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985 es absoluta, alcanzando incluso a la intervención por vía de informe; y que no existe en el art. 166 recurrido ningún precepto similar al del apartado 1 del art. 19 LPMM, que fue la clave para salvar la constitucionalidad del apartado 3 del art. 19 de esta última Ley, la única conclusión coherente con la doctrina de la STC 40/1998 es la de que en este caso la garantía institucional de la autonomía local no se respeta; por lo que el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional»*.

Justamente, si en la STC 40/1998 de 19 de febrero FJ 39 no alcanzó la misma conclusión, fue debido a la previsión que garantiza la participación del municipio en la toma de la decisión correspondiente: *«De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1 b) L.B.R.L, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 C.E. el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto, como se ha indicado, el art. 19 L.P.M.M. sustrae al control preventivo municipal «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias» (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan*

especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma».

Por su parte, el art. 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana recoge que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, pero continúa apostillando «*según la legislación de ordenación territorial y urbanística*». En Dictámenes anteriores hemos procedido a un amplio análisis de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia (entre otros, en los referidos Dictámenes 8/2024 o 112/2024), entendiendo justificado el que se establezca un régimen excepcional y distinto al previsto entre otras, en la LSENPC, en determinadas circunstancias amparadas en la excepcionalidad y urgencia de las medidas introducidas y en mayor medida, cuando además concurre un marcado fin social o un declarado interés público en las mismas.

En el presente supuesto, un análisis de la norma legal refleja el carácter excepcional, urgente y claramente temporal de sus previsiones, lo que justifica este régimen especial en lo que se refiere a la intervención de los entes locales, excepcionando su intervención previa respecto de proyectos determinados y con las condiciones preestablecidas

Así, la definición de los parámetros de edificación contenida en el Anexo 2, supone necesariamente el conocimiento y consentimiento de los mismos por cuanto la inmensa mayoría de las parcelas han sido cedidas -o deberán serlo-, por los Municipios, cesión en la que deben figurar las condiciones (Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio). Por lo que se refiere a las parcelas de titularidad de otras Administraciones Públicas como la Exposición de Motivos señala que con carácter general los Ayuntamientos afectados han sido consultados, de ahí cabe colegir que también en estos casos la autonomía municipal se ha preservado. Por lo demás, la regulación prevista es acorde con la necesaria ejecución urgente de las actuaciones previstas.

Por lo demás, en el apartado 4 de este artículo se contempla que desde la entrada en vigor de esta disposición y por determinación directa de la misma, los terrenos donde se localiza la construcción de las viviendas protegidas tendrán la clasificación de suelo urbano consolidado, o equivalente cuando la parcela se localice

en asentamiento rural, sin perjuicio de las obras de urbanización que sean precisas. Se echa en falta una mayor motivación de la reclasificación de determinadas parcelas, como ya se ha indicado en las observaciones generales.

- Artículo 4. Declaración de urgencia.

La referencia en esta materia a la legislación estatal debe hacerse a la legislación básica, pues aquella también incluye legislación supletoria, que no es a la que se refiere este precepto. La legislación básica es la legislación estatal de aplicación obligatoria, cuyo incumplimiento provoca ineludiblemente la invalidez de la norma autonómica.

Sin embargo, la legislación estatal no básica o supletoria puede ser desplazada en virtud del principio de competencia contenido en el art. 149.3 CE, en virtud del cual -y a contrario sensu- las normas de las Comunidades Autónomas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Estado en todo lo que esté atribuido a la exclusiva competencia de aquéllas.

- Artículo 8. Régimen de evaluación ambiental.

Este precepto dispone que la construcción de las viviendas protegidas que legitima este decreto-ley, aun cuando requieran de obras de urbanización, están excluidas de evaluación de impacto ambiental, por las circunstancias excepcionales que las justifican y por tratarse de actuaciones de escasa dimensión e impacto, de acuerdo con lo previsto en la legislación básica sobre evaluación ambiental.

Ciertamente, las actuaciones a que da amparo este DL están excluidas del trámite de evaluación ambiental, por cuanto que, como ya aparece con detalle en las fichas recogidas en el Anexo 2 «*Delimitación y ordenación básica de cada una de las parcelas*» del DL las actuaciones a realizar en cada caso, este precepto las declara de interés general al apreciar por dichas fichas las circunstancias excepcionales que las justifican y por tratarse de actuaciones de escasa dimensión e impacto, como justamente es el caso, al realizarse todas las actuaciones previstas sobre parcelas.

Tal como dijimos en el Dictamen 112/2024, no cabe descartar, prima facie, que en algún supuesto concreto la actuación que pretenda realizarse pueda subsumirse singularmente en alguno de los grupos incluidos en los Anexos I y II de la Ley 21/2013 que contemplan los supuestos sujetos al trámite de evaluación ambiental. Cuando ello sea así, procedería sujetar dicha actuación al trámite de evaluación ambiental, sin perjuicio de que, aún en tales casos, cabe su exclusión en las circunstancias establecidas en el art. 8.3 de la citada Ley 21/2013, cuando concurra una situación

excepcional, mediante acuerdo motivado, adoptado de manera singular, en relación con un proyecto determinado y no de forma generalizada a través del DL.

Precisamente, este DL contempla en la Disposición final primera, apartado 7 la modificación del apartado 1 del art. 24 del Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, recogiendo una observación realizada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 112/2024, de 6 de marzo, en el sentido de añadir al precepto que el Gobierno podría acordar la exclusión de la evaluación ambiental a la vista de las circunstancias excepcionales, debiendo haberse contemplado en similares términos.

- Artículo 10. Régimen de adjudicación de las viviendas protegidas.

El apartado 3 de este artículo dispone que en el caso de adjudicación a personas cuya vivienda fue destruida o afectada estructuralmente por la colada, las viviendas protegidas serán adjudicadas en régimen de propiedad, quedando sujetas a un régimen de protección durante 30 años. No obstante, la adquisición estará sujeta a la transmisión a la Administración de la propiedad de la parcela, situada en el ámbito de la colada, de la que sea titular la persona beneficiaria. La transmisión deberá producirse en el plazo de 30 días a partir de la notificación de la adjudicación de la vivienda. En caso contrario, se entenderá que la persona beneficiaria renuncia a la vivienda adjudicada.

La aplicación de este precepto, en su redacción actual, puede dar lugar a desequilibrios económicos y por tanto a situaciones claramente injustas bien para el adjudicatario respecto a la propia Administración, bien respecto a otros afectados, por las diferencias de valoración entre la vivienda protegida adjudicada en propiedad y la parcela cuya propiedad debe transmitir a la Administración la persona beneficiaria de la adjudicación, lo que procede evitar mediante la determinación de criterios de valoración objetivos o la determinación de la necesidad de realizar actuaciones previas destinadas a evitar tales efectos.

- Disposición adicional primera. Adquisición de inmuebles.

Esta disposición señala que la adquisición de suelo apto para ser edificado, así como las edificaciones que puedan ser destinadas a viviendas protegidas, en el ámbito del Valle de Aridane se podrá llevar a cabo mediante adjudicación directa por el Instituto Canario de la Vivienda y/o por las entidades o medios propios de la Administración autonómica que actúen en materia de vivienda, de acuerdo con lo

previsto en el art. 25 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

En la medida en que la disposición no solo se refiere a adquirir y disponer de suelo para la construcción de viviendas protegidas y adquisición de suelo apto para ser edificado, sino también para edificaciones, la remisión realizada debió serlo igualmente al art. 26 de la referida Ley del Patrimonio, dedicado a la adquisición conjunta de suelo y de un edificio en construcción.

VIII

Sobre la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Como ya se ha advertido en distintas ocasiones, los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque por el Parlamento de Canarias para que adquiera la condición de definitiva. Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes, sea por consideraciones de oportunidad política, sea como consecuencia de las observaciones al presente Decreto-ley contenidas en el presente Dictamen.

C O N C L U S I O N E S

- 1.** La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el contenido del Decreto-ley.
- 2.** Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad para aprobar este decreto-ley.
- 3.** En cuanto al contenido del Decreto-ley, este se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas al mismo en el Fundamento VII del presente Dictamen.