I. Disposiciones generales

Presidencia del Gobierno

959 *DECRETO ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.*

Sea notorio a todos los ciudadanos y ciudadanas que el Gobierno de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, promulgo y ordeno la publicación del Decreto ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, ordenando a la ciudadanía y a las autoridades que lo cumplan y lo hagan cumplir.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El pasado 19 de septiembre de 2021, a las 15:12 horas comenzó una erupción volcánica en la zona de Montaña Rajada de la isla de La Palma, en el municipio de El Paso, con dos fisuras grandes alineadas en dirección NS, separadas entre sí por unos 200 metros, 9 bocas eruptivas y varias coladas de lava bajando en dirección al mar, todo ello después de una intensa actividad sísmica y de deformación registrada durante la semana previa a la erupción, según datos del Instituto Geográfico Nacional.

En la misma fecha, fue activado el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) en fase de Alerta y Seguimiento Permanente, la Situación de Emergencia Nivel 2 y el semáforo volcánico en nivel rojo, correspondientes al Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA). Asimismo, se activó a la Unidad Militar de Emergencias en El Paso, desplazándose un considerable número de efectivos y vehículos, además de movilizar numerosos medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Durante el periodo de activación de los planes mencionados se ha producido la evacuación preventiva de más de 7.000 personas de las poblaciones afectadas, daños en infraestructuras y bienes públicos y privados, principalmente viviendas.

Asimismo, se han alterado las redes del transporte de personas y mercancías, con el corte de carreteras y la prohibición temporal de la navegación marítima en la zona del oeste de la isla de La Palma, así como la suspensión de actividades escolares en algunos de los municipios afectados y la alteración de la atención sanitaria por desaparición de infraestructura.

La trayectoria del volcán ha ido sepultando inexorablemente todo lo que ha encontrado a su paso hasta su llegada al mar; aunque las cifras no son definitivas, las edificaciones arrasadas son aproximadamente 3.000.

La gravedad de los daños materiales ha provocado la reacción inmediata de las distintas administraciones, aprobándose distintos paquetes de medidas encaminados a paliar los daños más inmediatos ocasionados por la erupción del volcán. Pero también destinados a comenzar las actuaciones que ayuden a recuperar las infraestructuras perdidas o dañadas y a reactivar la recuperación económica de la isla de La Palma.

Así, el Consejo de Ministros en su reunión del 28 de septiembre, declaró la isla de La Palma zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (ZAEPC) debido a la erupción del volcán, habilitando así a todos los Departamentos ministeriales para determinar las ayudas necesarias para recuperar todos los daños provocados por el volcán, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección civil, y permitiendo el acceso a ayudas del fondo de solidaridad de la Unión Europea (FSUE) para la reconstrucción.

Por su parte la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, mediante el que se adoptaban medidas tributarias extraordinarias con un triple fin: por un lado, ayudar a evitar las posibles dificultades de liquidez de los contribuyentes palmeros, en detrimento de la recaudación tributaria de la Agencia Tributaria Canaria, por otro lado, facilitar a los afectados la adquisición de nuevos bienes inmuebles, con diversos beneficios fiscales, y, por último, ajustar la tributación efectiva de determinados empresarios a los días sin erupción volcánica.

El 20 de enero de este año, se aprobó el Decreto ley 1/2022, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, que habilita la adopción de medidas extraordinarias que permitan la reconstrucción y rehabilitación de las viviendas afectadas por las coladas volcánicas, sin sujeción a las normas que rigen su legitimación en una situación de normalidad.

El citado Decreto ley surge del compromiso conjunto de la Administración General del Estado, y de las Administraciones locales afectadas, y del consenso en su regulación entre todas estas Administraciones, en el cual se habilita a los Ayuntamientos para la eliminación, en determinadas clases y categorías de suelo, de algunos límites previstos en la ordenación de los recursos naturales y del territorio y urbanística, a través de la posibilidad de derogar singularmente sus determinaciones en virtud de acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento.

El artículo 1 del Decreto ley determina, como ámbito territorial de aplicación, el de los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte. No obstante, su entrada en vigor y aplicación ha puesto de manifestó la necesidad de ampliar dicho ámbito al de todos los municipios de la isla, precisando a su vez, la necesidad de acreditar que la titularidad de los derechos que se ostentan sobre las parcelas que el Decreto ley faculta a emplear para la reconstrucción, es anterior al 19 de septiembre de 2021, fecha de erupción del volcán, salvo en el caso de los municipios directamente afectados, El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte.

II

El artículo 46.1 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.

Ciertamente, a imagen de lo que prevé el artículo 86 del texto constitucional, el Decreto ley autonómico constituye un instrumento en manos del Gobierno de la Comunidad Autónoma para hacer frente a situaciones de necesidad extraordinaria y urgente, aunque con el límite de no poder afectar determinadas materias. Como disposición legislativa de carácter provisional que es, su permanencia en el ordenamiento jurídico está condicionada a la ratificación parlamentaria correspondiente, mediante su convalidación.

En efecto, el decreto ley autonómico constituye una figura inspirada en la que prevé el artículo 86 de la Constitución respecto del Gobierno del Estado, el uso de la cual ha producido una jurisprudencia extensa del Tribunal Constitucional. Así, este alto tribunal ha declarado que la definición, por los órganos políticos, de una situación de extraordinaria y urgente necesidad requiere ser explícita y razonada, y que tiene que haber una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación excepcional y las medidas que se pretenden adoptar, las cuales tienen que ser idóneas, concretas y de eficacia inmediata, todo esto en un plazo más breve que el requerido por la vía ordinaria o por los procedimientos de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, teniendo en cuenta que la aplicación en cada caso de estos procedimientos legislativos no depende del Gobierno.

Por tanto, el Decreto ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere 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, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno (sentencias del Tribunal Constitucional nº 6/1983, de 4 de febrero, FJ. 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ. 4, 137/2003, de 3 de julio, FJ. 3 y 189/2005, de 7 julio, FJ. 3).

Asimismo, en virtud de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas Sentencia 14/2020, de 28 de enero, FJ 2) es exigible "que el Gobierno haga una definición «explícita y razonada» de la situación concurrente, y segundo, que exista además una «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten."

En el caso que nos ocupa, es evidente la situación de emergencia. Tal y como se expuso en la Exposición de Motivos del Decreto ley que ahora se modifica, la situación catastrófica causada por la erupción vulcanológica, hace imprescindible la adopción de medidas para subvenir, en el ámbito urbanístico, una situación que por sí sola justifica su extraordinaria y urgente necesidad, como es facilitar a la ciudadanía afectada las labores de construcción, reconstrucción y rehabilitación de las viviendas afectadas o destruidas por la erupción volcánica en la isla de La Palma. Con la modificación pretendida, se pretende que esa solución se extienda a la totalidad de los municipios de La Palma, ya que, en la práctica, se ha observado la afectación de todos ellos por el fenómeno vulcanológico en cuanto a la búsqueda de soluciones habitacionales, pero limitando según los casos la tenencia de los derechos habilitantes.

Por tanto, existe plena homogeneidad entre la situación descrita en la exposición de motivos y el contenido de la parte dispositiva; es decir, existe "conexión de sentido" entre la situación definida y las medidas que en el Decreto ley se adoptan.

Este es el primero de los instrumentos que el Gobierno de Canarias pretende desplegar para la reconstrucción definitiva de las zonas afectadas por la erupción acaecida.

El decreto ley constituye, por tanto, el instrumento constitucional y estatutariamente previsto a estos efectos, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea, tal y como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F. 3), subvenir a una situación concreta que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el establecido por la vía normal o por el procedimiento abreviado o de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Igualmente, concurre el requisito de idoneidad, necesidad y proporcionalidad del Decreto ley para hacer frente a la mencionada situación de extraordinaria y urgente necesidad, ya que:

a) Las medidas que se adoptan solo pueden ser acordadas por norma con rango legal por suponer la modificación del Decreto ley 1/2022, de 20 de enero.

b) La urgencia de las medidas, en los términos ya explicitados, impiden su adopción siguiendo el procedimiento legislativo en el Parlamento de Canarias, por lo que es precisa su previsión a través del presente Decreto ley.

c) Las medidas adoptadas son estrictamente proporcionadas e idóneas para solventar la situación que se trata de solucionar ya que:

1.- Resulta justificada la ampliación del ámbito territorial del Decreto ley a todos los municipios de La Palma, puesto que la práctica demuestra la necesidad de facilitar a toda la ciudadanía de la isla afectada por el volcán, la posibilidad de construir una nueva vivienda, con independencia del término municipal en que se encuentre.

2.- Resulta justificada la inclusión de un límite temporal en la tenencia de derechos sobre los terrenos afectados, a fin de evitar comportamientos que pudieran alterar el normal funcionamiento del mercado.

Todos los motivos expuestos justifican amplia y razonadamente la extraordinaria y urgente necesidad de que por parte del Gobierno de Canarias se apruebe, conforme al apartado 1 del artículo 46 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, un decreto-ley como el que nos ocupa.

Por otra parte, el contenido normativo proyectado no afecta a los supuestos previstos en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias, ni a la regulación esencial de los derechos y deberes establecidos en dicho Estatuto y en la Constitución española.

El presente Decreto ley se inspira en principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se ajusta, también, a los principios de necesidad y eficacia dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el Decreto ley el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. La norma es acorde, igualmente, con el principio de proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados.

La norma no se ha sometido al trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado.

III

El presente Decreto ley se estructura en un único artículo, dividido en dos apartados, y una única disposición final, que determina la inmediata entrada en vigor de la norma en el mismo día de su publicación en el Boletín oficial de Canarias.

El primer apartado del artículo único modifica el artículo 1 del Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, dedicado al ámbito territorial del Decreto ley, ampliándolo a la totalidad de los municipios de la isla de La Palma.

El segundo apartado modifica el apartado 2 del artículo 4 del Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, en el sentido de permitir la construcción de nuevas viviendas, en sustitución de las destruidas, en cualquier parcela respecto de la que se acredite la titularidad de cualquier derecho subjetivo suficiente y que esté clasificada como suelo urbano o suelo rústico de asentamiento en el ámbito territorial de esta norma conforme a la siguiente distribución:

a) Terrenos ubicados en los municipios de Tazacorte, Los Llanos y El Paso.

b) Cualquier terreno ubicado en el resto de municipios de la isla de La Palma sobre la que demuestren ser titular de cualquier derecho subjetivo suficiente con anterioridad al 19 de septiembre de 2021.

En caso de que las personas afectadas no tengan ningún derecho de titularidad del dominio o derecho suficiente sobre la parcela correspondiente o acrediten la imposibilidad o inviabilidad de ejecutar las viviendas en parcelas clasificadas y categorizadas según lo dispuesto en el citado artículo 4, las mismas se podrán implantar en parcelas sobre las que tengan algún derecho subjetivo que les faculte para dicha reconstrucción, en el caso de los municipios de Tazacorte, los Llanos y El Paso, y en parcelas ubicadas en el resto de municipios de la isla de La Palma sobre la que demuestren ser titular de cualquier derecho subjetivo suficiente con anterioridad al 19 de septiembre de 2021, con la prelación establecida en el Decreto ley original.

Para concluir, y desde el punto de vista de las competencias por razón de la materia de la Comunidad Autónoma de Canarias, hay que añadir que este Decreto ley, en la medida que se limita a modificar puntualmente el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, encuentra anclaje, desde este punto de vista sustantivo, en el artículo 158 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en la medida en que fue este el título competencial que legitimó la aprobación del Decreto ley 1/2022, de 20 de enero.

En su virtud, a propuesta del Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, y previa deliberación del Gobierno en su reunión celebrada el día 24 de marzo de 2022,

D I S P O N G O:

Artículo único.- Modificación del Decreto ley 1/2022, de 20 de enero por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Se modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, en los siguientes términos:

Uno.- Se modifica el artículo 1, "ámbito territorial", que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 1.- Ámbito territorial.

El presente Decreto ley será de aplicación en el territorio de la totalidad de los municipios de la isla de Palma."

Dos.- Se modifica el apartado 2 del artículo 4, que queda con la siguiente redacción:

"2. La reconstrucción de viviendas podrá ejecutarse en la misma parcela en la que se ubiquen, si resulta materialmente posible. La construcción de nueva vivienda en sustitución de las destruidas podrá realizarse en cualquier parcela respecto de la que acrediten ser titulares de cualquier derecho subjetivo suficiente y que esté clasificada como suelo urbano o suelo rústico de asentamiento en el ámbito territorial de esta norma conforme a la siguiente distribución:

a) Terrenos ubicados en los municipios de Tazacorte, Los Llanos y El Paso.

b) Cualquier terreno ubicado en el resto de municipios de la isla de La Palma sobre la que demuestren ser titular de cualquier derecho subjetivo suficiente con anterioridad al 19 de septiembre de 2021.

En caso de que las personas afectadas no tengan ningún derecho de titularidad del dominio o derecho suficiente sobre la parcela correspondiente o acrediten la imposibilidad o inviabilidad de ejecutar las viviendas en parcelas clasificadas y categorizadas según lo

dispuesto en el presente artículo, las mismas se podrán implantar en parcelas sobre las que tengan algún derecho subjetivo que les faculte para dicha reconstrucción, en el caso de los municipios de Tazacorte, los Llanos y El Paso, y en parcelas ubicadas en el resto de municipios de la isla de La Palma sobre la que demuestren ser titular de cualquier derecho subjetivo suficiente con anterioridad al 19 de septiembre de 2021, que estén clasificadas y categorizadas según el siguiente orden de prelación:

a) Suelo rústico común.

b) Suelo rústico de protección agraria.

c) Suelo rústico de protección paisajística.

La construcción podrá legitimarse con independencia de las determinaciones aplicables a dicha parcela en la ordenación general de los recursos naturales y del territorio y en la ordenación urbanística.

En caso de que la parcela se ubique en suelo rústico común, suelo rústico de protección agraria o suelo rústico de protección paisajística, la reconstrucción se realizará en la zona menos fértil de la misma."

Disposición final única.- Entrada en vigor.

El presente Decreto ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Dado en Canarias, a 24 de marzo de 2022.

EL PRESIDENTE
DEL GOBIERNO,
Ángel Víctor Torres Pérez.

EL CONSEJERO DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA,
LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO
Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
José Antonio Valbuena Alonso.