

D I C T A M E N 4 1 3 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias (EXP. 401/2024 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, 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 por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

El art. 160.2 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.

En el presente caso, el escrito de la Presidencia del Parlamento de Canarias señala hasta el día 11 de julio de 2024 como plazo máximo para la emisión del presente Dictamen, que se efectúa en el término señalado.

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

2. La preceptividad del dictamen deriva 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-ley sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 78/2024, de 24 de junio de 2024, del Presidente del Gobierno de Canarias, ordenándose, así mismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 25 de junio de 2024 (Boletín n.º 123).

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos y su naturaleza jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica del Decreto-ley -en adelante, 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-ley 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 a la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Los decretos-ley 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-ley; 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 se señalaba 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, justificación, estructura y contenido-, de los Decretos-ley sobre los que se solicite su parecer:

- La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la materia objeto del DL.
- El presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de la utilización de esta especial fuente normativa.
- observaciones al contenido.

No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas anteriormente, procede hacer referencia a la tramitación del DL y a su contenido y estructura.

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 modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, provocó un vacío legal en torno a los decretos-ley 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-ley y que resulta aplicable a la tramitación del presente DL.

Así, en el art. 74 LPGC («Decretos-ley») se regulan de forma específica los decretos-ley 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. Y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que permite su aplicación 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 en la memoria abreviada se 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 del apartado 4 del art. 76 LPGC, que, se recuerda, establece el contenido mínimo de la memoria abreviada deberá (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.

De la comparación de la norma octava y novena del Decreto 15/2016 con el resto de su regulación se desprende que el Informe de iniciativa de los reglamentos es más simple -abreviada- que la lista de evaluación de los proyectos de ley, disponiendo que tendrá el siguiente contenido:

- a) Justificación de la iniciativa.
- b) Análisis de la iniciativa, prestando especial atención a la identificación expresa de las normas que resultan modificadas o derogadas total o parcialmente.
- c) Memoria económica, que deberá dar respuesta precisa a las cuestiones planteadas en los numerales de la norma decimoquinta.
- d) Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido.
- e) Un informe del impacto por razón de género.
- f) Un informe sobre del impacto empresarial.
- g) Aquellos análisis de impacto normativo requeridos por normas sectoriales que deban realizarse en el momento de preparación de la disposición de carácter reglamentario.

Ese contenido, a su vez, deberá modularse por la naturaleza de la norma, esto es, por su carácter urgente, lo que permite descartar los apartados d) y aquellos impactos que por la urgencia de la norma no se puedan apreciar, de lo que se debería dejar constancia en la Memoria abreviada.

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 inicio de la tramitación del expediente para la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Decreto Ley por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

2.- Memoria justificativa abreviada del proyecto de decreto ley, por el que se modifica la ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (art. 74.2 y 4 LPGC).

En la memoria justificativa abreviada, de 24/05/2024, se incluyen los siguientes contenidos:

- Preliminar.
- Razones de interés general que determinan la aprobación.
- Razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación.
- Impacto normativo sobre las normas vigentes.
- Fines y objetivos perseguidos.
- Proporcionalidad entre los fines y el contenido de la iniciativa:

El contenido de la iniciativa.

Proporcionalidad y relación entre las medidas con los fines perseguidos.

- Informe de impacto de género.
- Memoria económica relativa al decreto-ley de modificación de la ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

3.- Informe -Facultativo-PLATEA 17/2024- evacuado por el Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 3 de junio 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).

4.- En cuanto al trámite de audiencia, consta escrito de alegaciones del Cabildo de La Palma de 19 de junio de 2024; del Cabildo de Tenerife, de 28 de junio de 2024; del Cabildo de Fuerteventura, de 18 de junio de 2024; del Cabildo de Lanzarote, de 20 de junio de 2024 y de la FECAM, de 17 de junio de 2024.

5.- Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica y Energía respecto a las alegaciones respecto a las alegaciones presentadas por los citados Cabildos Insulares y la FECAM.

6.- Certificación de la Secretaria del Consejo Municipal de Canarias de que en la sesión extraordinaria y urgente de este Consejo celebrada el día 18 de junio de 2024, previa ratificación de la urgencia de la sesión por unanimidad de las representaciones autonómica y municipal, dentro del punto 2º del Orden del día, se trató el siguiente asunto: *«Proyecto de Decreto ley por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias: Toma de conocimiento»*.

7.- Certificación de la Secretaria del Consejo de Colaboración Insular de que en la sesión extraordinaria y urgente de este Consejo celebrada el día 18 de junio de 2024, previa ratificación de la urgencia de la sesión por unanimidad de las representaciones insular y autonómica, dentro del punto 2º del Orden del día, se trató el siguiente asunto: *«Proyecto de Decreto ley por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de Cambio Climático y Transición Energética de Canarias: Toma de conocimiento»*.

8.- Informe de 21 de junio 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).

9.- Propuesta de acuerdo de aprobación del proyecto de decreto ley por el que se modifica la ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, suscrito por el Consejero de Transición Ecológica y Energía el 24 de junio de 2024.

10.- Certificado -expedido por la Secretaria del Gobierno de Canarias- del Acuerdo de Gobierno, de 24 de junio de 2024, por el que se aprueba el Decreto-ley por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias -y que incorpora, como anexo, el texto del DL que nos ocupa- [arts. 28.b) y 74.5 LPGC].

11.- Decreto N.º 78/2024, de 24 de junio, 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 123 publicado el martes 25 de junio de 2024 (art. 74.6 LPGC).

12.- Oficio, de 25 de junio de 2024, del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite el DL aprobado al Parlamento de Canarias para su convalidación (art. 74.7 LPGC).

IV

Objeto y contenido de la norma.

1. Según indica el art. 1, el DL tiene por objeto la modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (en adelante, Ley 6/2022).

Siguiendo el tenor de la Exposición de Motivos la modificación también pretende dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Canarias, que fue publicado, en virtud de la Resoluciones de la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial y de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno de 8 y 7 de junio de 2023, respectivamente, en el «*Boletín Oficial del Estado*» número 145, de 19 de junio de 2023, y en el «*Boletín Oficial de Canarias*» número 118, de la misma fecha.

Así, de conformidad con el Acuerdo de la mencionada Comisión Bilateral, se dispone la modificación de los arts. 24.3, 27.3, 28.2, 29.2, 31, 37.1, 39.3, 43, 45.1, 65 y 78 de la Ley 6/2022.

Por otro lado, desde la aprobación de la Ley 6/2022, y durante el procedimiento de elaboración de los planes que se contemplan en la misma, la Administración autonómica se ha visto en la necesidad de realizar ajustes en el articulado de esa Ley que se motivan en razones de seguridad jurídica y en la mejor adaptación a la Ley (estatal) 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Asimismo, se pretende agilizar las fuentes limpias de generación de energía de conformidad con el marco europeo, en concreto con la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, simplificando el procedimiento de determinación de las afecciones ambientales de proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables a implantar en las «*zonas de aceleración de energías renovables*», y regulando la figura de los proyectos de generación renovable con participación local, que son aquéllos en los que el promotor acredite que se ha ofrecido la posibilidad de participar, en al menos el 20 % de la propiedad del proyecto, a personas radicadas en el municipio en el que se pretende situar la instalación o en cualquiera de los municipios de la isla, haciendo efectivo el principio de participación pública en las medidas de mitigación.

Se modifican también los instrumentos de planificación, con el objeto de ajustar su número y contenido a las previsiones de la legislación estatal. Se trata del Plan Integrado de Energía y Clima de Canarias (PIECAN) y del Plan Canario de Adaptación Climática (PCAC), de ámbito regional, y los Planes Insulares de Acción Climática y los Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), de ámbito local. Con distinta naturaleza se regulan los Proyectos de Acción Climática, para la habilitación de proyectos de interés general que tengan por finalidad la lucha contra el cambio climático, incluso en contra de la ordenación aplicable, y que al ser actos administrativos no están sujetos a evaluación ambiental estratégica, habilitándose legalmente la derogación singular de las determinaciones territoriales y urbanísticas para la consecución de objetivos puntuales de interés general, en concreto, la mitigación y adaptación al cambio climático.

Otros cambios reseñables en el texto legal que son necesarios ejecutar se refieren a la sustitución de la nomenclatura de la «*Comisión Interadministrativa de Acción climática, Energía y Agua*» por la «*Comisión Canaria de Acción Climática*» (art. 10 de la Ley 6/2022) y de la «*Agencia Canaria de Acción Climática, Energía y Agua*» por «*Oficina Canaria de Acción Climática*» con la finalidad de dotar de la misma caracterización a este órgano regional que el concurrente a nivel nacional (art. 11 de la Ley 6/2022).

También se concreta los sujetos obligados a inscribirse en el Registro Canario de Huella de Carbono regulado en el art. 33, evitando cualquier agravio que pueda suponer sobre el pequeño comercio de las islas debido a las dificultades económicas ya mencionadas. Se esclarece en este precepto también, que el hecho de inscribirse no supondrá el abono de ninguna tasa, sino que será gratuito, facilitando así el análisis de la evolución de las misiones de las empresas más grandes de Canarias. Sin embargo, el total de la oferta alojativa turística del archipiélago deberá inscribirse en dicho registro, con el fin de determinar mejor el impacto ambiental del sector turístico y mejorar la calidad del servicio. En cualquier caso, el registro autonómico será interoperable con el nacional, lo que significa que ambos sistemas podrán disponer de estándares compatibles para comunicarse, intercambiar datos y funcionar de manera eficiente y coherente. En el contexto de la gestión y seguimiento de emisiones de carbono, y asegurar que los datos sobre emisiones y reducciones de carbono sean precisos, consistentes y fácilmente accesibles en diferentes niveles administrativos.

Por último, los cambios introducidos en el «*Régimen sancionador*» vienen motivados por la necesidad de dotar de mayor precisión a una función tan relevante para el cumplimiento de los fines contenidos en la Ley 6/2022 como es la inspectora, en la medida que permite la supervisión continua de las actividades industriales, comerciales y otras fuentes de emisiones para asegurar que cumplen con las normativas de acción climática, pudiendo las autoridades tomar las medidas correctoras oportunas. Además, se amplían a cinco años los plazos de prescripción para las infracciones y sanciones más graves, lo que permite a las autoridades realizar inspecciones detalladas y descubrir infracciones que podrían no ser visibles o verificables en el corto plazo, además de ser una ampliación coherente con la naturaleza de objetivos los objetivos de descarbonización fijados a largo plazo, permitiendo una supervisión continua y sostenida de acuerdo con unos estándares ambientales que pueden evolucionar con el tiempo.

Además de lo anterior, y pese a que la finalidad principal del presente Decreto-ley es la modificación de la Ley 6/2022, en coherencia con el objeto y finalidad con él, se modifican las siguientes normas:

a) Se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, introduciendo las disposiciones adicionales sexta, séptima y octava.

b) Se derogan los apartados 1, 2 y 3 del art. 35 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

c) Se modifican el art. 72 y los apartados 1 y 5 del art. 332 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, además de incorporar la disposición adicional vigesimoquinta y se añade un apartado 5 a la disposición derogatoria única.

2. La Memoria abreviada, en su apartado 6, enumera los siguientes grupos de disposiciones que modifica:

a. Propuestas de modificación del texto legal para salvar su constitucionalidad.

b. Medidas que aseguren la ejecutividad de la ley y la simplificación administrativa de los procedimientos que prevé. Agilización de los trámites burocráticos en materia de transición energética.

c. Coherencia con la planificación estatal.

d. La constitución de órganos públicos en materia de acción climática y transición energética.

e. Medidas tendentes a evitar el menoscabo del tejido empresarial de Canarias, en concreto de pequeñas y medianas empresas.

a) En cuanto al primer bloque de reformulaciones, los referidos preceptos que motivaron el Acuerdo entre la Administración nacional y autonómica planteaban límites competenciales en diversos asuntos, que conforme a la norma fundamental del Estado podían afectar al orden competencial nacional, ámbitos como el de la contratación pública, la eficiencia energética de edificios públicos, la sustitución o cierre de los grupos de generación térmicos de origen fósil existentes, o la protección y conservación del patrimonio cultural.

En materia de contratación pública (arts. 23 a 30) se resalta la necesidad de hacer mención de que tales medidas ejemplarizantes repercutan sobre el sector público no estatal, pero haciendo alusión a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Se distingue la titularidad de las administraciones públicas de Canarias respecto a las obligaciones de eficiencia energética contenidas en el texto legal para garantizar la función ejemplarizante de la administración, así como la necesidad de hacer mención a los procedimientos legalmente establecidos en la normativa estatal para el cierre de los grupos de generación térmicos de origen fósil existentes (Capítulo IV «*Políticas energéticas*» del Título III).

De conformidad con el art. 149.1.20.^a de la Constitución, se resaltan las competencias atribuidas al Estado relativas a puertos de interés general y marina mercante, y aeropuertos de interés general, en relación a lo dispuesto en los arts. 54 y 55 y la disposición final tercera de la Ley 6/2022. Igualmente se ponen de manifiesto las competencias estatales exclusivas en materia de control del tránsito aéreo, tráfico y transporte aéreo en el modificado art. 31.

Se reformula lo referido al sistema educativo no universitario y al plan formativo verde para la capacitación frente al cambio climático y la transición hacia una economía descarbonizada (art. 78).

b) La presente Ley adolece de falta de ejecutividad en su implementación debido al amplio desarrollo reglamentario que recoge para la aplicación de sus determinaciones. Con las modificaciones propuestas se plantea su mayor operatividad y efectividad. A modo de ejemplo, las disposiciones concernientes a la

Comisión Interadministrativa, al Plan Canario de Acción Climática o a las obligaciones de transparencia de las administraciones públicas canarias en sus balances de mitigación y adaptación estaban sujetas a desarrollo reglamentario. Tiene lugar también una síntesis del texto legal para su mejor comprensión, suprimiendo declaraciones de intenciones y ambigüedades, como eran el apartado 2 del art. 5, el art. 7 o varios apartados del Capítulo VI del Título III «*otras políticas sectoriales*».

Se reformula parte del articulado de la Ley 6/2022 con la intención de abordar medidas de eficiencia administrativa que agilicen la tramitación de los proyectos de transición energética, generando un escenario de confianza en el inversor y dirigido a mejorar la calidad del servicio que se presta. Es por ello que se incluyen un conjunto de medidas dirigidas a superar los escollos que suponen la tramitación burocrática, salvaguardando los intereses medioambientales, territoriales y urbanísticos.

Se modifica la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, con el objeto de evitar la paralización de proyectos asociados al ineludible cambio de modelo energético de Canarias debido a regulaciones restrictivas. Para ilustrar, se prevé que el 100 % de las cubiertas de instalaciones deportivas y de presas puedan ser ocupadas para la instalación de placas solares en la modalidad de autoconsumo; o la legitimación de las actuaciones contempladas en el art. 332.1 en virtud de una simple comunicación previa, prevaleciendo esta norma sobre cualquier determinación urbanística vigente.

Por el mismo motivo, facilitar la penetración de las energías renovables en el archipiélago, se introducen tres disposiciones en la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario. Se pretende establecer un procedimiento que simplifique la tramitación de las autorizaciones administrativas de las redes de transporte ya previstas en la planificación ministerial; agilizar la tramitación de las garantías de los planes de inversión de las empresas distribuidoras de energía eléctrica; y delimitar en detalle el régimen de comunicación previa para energías renovables en la modalidad de autoconsumo a efectos de la obtención de la licencia municipal de obras.

c) Durante el procedimiento de elaboración de los planes que se contemplan en la ley 6/2022, se ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar ajustes en el articulado que se motivan en razones de seguridad jurídica y en la mejor adaptación al régimen nacional, esto es, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC).

Hay que destacar la modificación de los instrumentos de planificación contemplados, con el objeto de ajustar su número y contenido a las previsiones de la legislación estatal. Se tratan del Plan Integrado de Energía y Clima de Canarias (PIECan) y del Plan Canario de Adaptación Climática (PCAC), de ámbito regional, y los Planes Insulares de Acción Climática (PIAC) y los Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), de ámbito local. De esta manera, las finalidades y objetivos de las medidas adoptadas son comunes y vinculantes a todas las políticas públicas del Gobierno de Canarias, Cabildos, Ayuntamientos, entes del sector público canario y entidades económicas y sociales privadas. Se les atribuye carácter territorial y prevalencia sobre el resto de instrumentos que coincidan en el territorio correspondiente.

En el panorama precedente, la cúspide de la planificación lo constituían la Estrategia Canaria de Acción Climática y la Estrategia de Transición Justa y Justicia Climática, cuya vigencia de ambos instrumentos era de 20 años. Ahora las directrices principales las determinan el PIECan y el PCAC, cuya vigencia es de 10 años prorrogables. El primero de los planes contiene medidas concretas de mitigación a largo plazo, en materias como: eficiencia, almacenamiento y suministro energético; energías renovables; captación de carbono; y movilidad sostenible. Mientras que el PCAC contiene medidas concretas de adaptación a largo plazo, comprendiendo escenarios climáticos, la identificación de riesgos y vulnerabilidades, medidas que minimicen vulnerabilidades, y mecanismos gobernanza.

Con distinta naturaleza se regulan los Proyectos de Acción Climática, para la habilitación de proyectos de interés general que tengan por finalidad la lucha contra el cambio climático, incluso en contra de la ordenación aplicable, y que al ser actos administrativos no están sujetos a evaluación ambiental estratégica. Se articularán sobre territorios concretos del archipiélago cuya vulnerabilidad hace necesario ejecutar acciones en materia de adaptación al cambio climático por parte de las administraciones públicas canarias para disminuir los riesgos derivados del mismo. Conviene aclarar que quedará sometido a consulta de las administraciones afectadas en el plazo de un mes.

d) Los arts. 10 y 11 de la Ley 6/2022 son reformulados, de forma que los órganos previstos son ahora congruentes con los hitos y estrategias marcadas:

- La Comisión Canaria de Acción Climática y Energía se encargará de la coordinación y colaboración entre las diferentes Consejerías del Gobierno de Canarias. Estará compuesta por titulares de centros directivos de cada consejería y

por quien ostente la dirección y representación de la Oficina Canaria de Acción Climática, siendo presidida por la persona titular de la consejería competente en materia de cambio climático. Se reunirá de manera ordinaria con periodicidad anual en el mes de septiembre.

· El órgano propulsor de las actuaciones de mitigación, adaptación, gobernanza y comunicación en acción climática será la Oficina Canaria de Acción Climática. Esta unidad administrativa se ocupará de elaborar el PCAC, gestionar el RCHC, asesorar al sector privado y otras administraciones públicas, realizar inventarios de emisiones, elaborar propuestas en materia de acción climática, entre otras funciones.

e) Los preceptos de la vigente Ley 6/2022 contienen un conjunto de mandatos que compelen al general del sector empresarial de Canarias a efectuar trámites vinculados a la acción climática como inscribirse en el Registro Canario de la Huella de Carbono o aplicar planes de transición energética. No obstante, recientemente ha concurrido en Europa un periodo de inflación, generándose un claro deterioro de los indicadores macroeconómicos, cuyos efectos alcanzan a la economía de Canarias. Si a esto se le suma la recuperación tras la pandemia acaecida entre 2020 y 2022, se obtiene como resultado un esfuerzo económico titánico realizado por parte de gran parte del tejido empresarial de las islas, en especial de las PYMES, cuyos negocios han de tener un nuevo impulso con la implementación de varios conceptos que recoge la Ley 6/2022. Es por ello que, para evitar más agravios sobre la actividad económica del archipiélago, se propone adaptar las obligaciones y mandatos sobre los particulares contenidos en la ley a este nuevo contexto económico, modificando ciertos parámetros de preceptivos a potestativos, aunque gratificando a aquellas empresas y particulares que realicen la actuación promulgada por medio de ayudas públicas y mejoras en la calificación de las licitaciones en las que se presenten. De este modo, se espera no seguir incentivando la desaceleración del crecimiento económico de Canarias.

Se formula así que sean únicamente las grandes y medianas empresas, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio, las que deban elaborar un plan de transición energética dirigido a minimizar la huella de carbono que generan y las que tengan que inscribir sus cálculos anuales de huella de carbono en el registro correspondiente.

3. En cuanto a la estructura del DL, además de la exposición de Motivos, en un artículo único se modifica la ley 6/2022 a través de sesenta y cuatro apartados que

adiciona, suprime y modifica, como se ha expuesto en los apartados anteriores, prácticamente toda la Ley, tanto la parte dispositiva como la final, por lo que es de difícil sistematización, prescindiéndose de cualquier división, siendo su orden meramente numérico.

Además, contiene cinco disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y siete finales:

Disposición adicional primera. Constitución de la Oficina Canaria de Acción Climática.

Disposición adicional segunda. Constitución de la Comisión Canaria de Acción Climática y Energía.

Disposición adicional tercera. Implantación de instalaciones en Zonas de Aceleración de Energías Renovables.

Disposición adicional cuarta. Plazos para la aprobación de la planificación frente al cambio climático y consecuencias de su incumplimiento.

Disposición adicional quinta. Aplicación directa e inmediata de los planes previstos en los arts. 15, 16, 17 y 18

Disposición transitoria primera. Régimen transitorio de los procedimientos de evaluación ambiental.

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de la provisión energética con fuentes de energía renovables en actuaciones de transformación de nueva urbanización.

Disposición transitoria tercera. Mantenimiento de vehículos públicos híbridos.

Disposición transitoria cuarta. Procedimiento de declaración de no afección ambiental para los proyectos en las zonas de aceleración de energías renovables.

Disposición derogatoria.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Disposición final tercera. Plan Formativo Verde.

Disposición final cuarta. Elaboración del plan de divulgación para el fomento del cumplimiento de los objetivos de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

Disposición final quinta. Regulación de las explotaciones agrovoltáicas.

Disposición final sexta. Habilitación al Gobierno de Canarias para la modificación de las normas organizativas de esta Ley.

Disposición final séptima. Entrada en vigor.

V

Marco competencial y rango normativo.

1. De acuerdo con el art. 74.3 LPGC y la norma Decimonovena del Decreto 15/2016, la EM en su apartado V alude, aunque muy parcamente, a las competencias estatutarias que se ejercen en los siguientes términos:

«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. Por el contrario, es la vigente Ley 6/2022 la que adolece de vicios competenciales, los cuales se pretenden corregir con las modificaciones introducidas, siempre en coherencia con los artículos 37.15 y 153.1.ñ) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que dentro de la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, incluye las medidas que, en el ámbito de sus competencias, puedan adoptarse para la lucha contra el cambio climático».

Tal redacción es introducida por indicación del Informe de los Servicios Jurídicos.

Como hemos expuesto en el Dictamen 427/2021, de 16 de septiembre, emitido al examinar el proyecto de ley que ahora se modifica:

«En este sentido, como bien señala la Exposición de Motivos del PL, efectivamente, el medio ambiente es una materia de carácter complejo y multidisciplinario que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5); una materia transversal, compleja y polifacética (en el sentido expuesto en las SSTC 102/1995, FJ 3).

Expuesto lo anterior, puede afirmarse que, de todos los citados en la Exposición de Motivos, el principal título competencial que ampara la regulación es, sin duda, el previsto en el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en lo que se refiere a la competencia compartida sobre las submaterias relacionadas con el cambio climático que en él se enuncian

(entre las que se incluye la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero) y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

Así, este precepto establece:

Artículo 153 EAC. Medio ambiente.

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

b) La regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades de su competencia y de los planes y los programas que afecten a su territorio.

c) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.

d) La regulación de los recursos naturales, de la fauna y la flora, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

e) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.

f) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Canarias y sobre su gestión y traslado y su disposición final.

g) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo, subsuelo y litoral.

h) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interinsulares, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas sin perjuicio de la competencia estatal en materia de marina mercante y protección del medio ambiente marino.

i) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación, con independencia de la Administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.

j) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero para las instalaciones fijas ubicadas en su territorio.

k) La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.

l) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.

m) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.

n) La regulación de la introducción y el transporte de especies autóctonas y no autóctonas en el territorio canario de acuerdo con la legislación estatal y europea.

ñ) Las medidas que, en el ámbito de sus competencias, puedan adoptarse para la lucha contra el cambio climático.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal.

3. La Comunidad Autónoma de Canarias contará con un servicio de inspección de instalaciones y actividades para la tutela y protección de la Naturaleza en el marco de sus competencias».

Sobre este título competencial ya se ha pronunciado recientemente este Consejo Consultivo en el Dictamen 70/2021, de 23 de febrero de 2021, en el que se dictaminó sobre el Proyecto de Orden conjunta de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas y de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha Contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, por la que se modifica las actuaciones previstas en el apartado 5.2 del programa de actuación para prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario, donde se citaban, a su vez, nuestro Dictamen 97/2020, de 8 de abril, en el que se dictaminó el Proyecto de Decreto que daría lugar al Decreto 54/2020, de 4 de junio, que a su vez citaba el Dictamen 519/2018, de 19 de noviembre, y de jurisprudencia constitucional al respecto. Allí decíamos lo siguiente:

«5. En otro orden de cosas, debemos tener en cuenta que conforme al art. 149.1.23 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (como ya hacía el anterior en su art. 32), además de lo anterior, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 153, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

A la hora de valorar las competencias en materia de medio ambiente, es importante destacar la ya citada STC 53/2017, de 11 de mayo, relativa a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. Destacamos algunas ideas fundamentales:

“En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril (RTC 2005, 101) FJ 5, en los siguientes términos:

“El primero de estos criterios se concreta en que `en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido´ (STC 102/1995 (RTC 1995, 192, FJ 8).

El segundo criterio consiste en que `lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...)´.

El tercer criterio a tener en cuenta (...) es el relativo al alcance de la `afectación transversal´ que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras). La afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener (...) ”.

Por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia está reforzada, porque no le corresponde sólo dictar normas adicionales de protección respecto a las establecidas por el Estado, sino que también tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia en virtud de lo señalado en el propio Estatuto de Autonomía”.

Y es que, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 15/1998, de 22 de enero, entre otras), “la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”. Es por esta razón (como recuerda el propio Tribunal en su sentencia n.º 69/2013, de 14 de marzo), que “ (...) ”.

no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9)”».

En todo caso, es importante subrayar que dicho precepto estatutario debe interpretarse de conformidad con el art. 149.1. 23.^a de la Constitución Española, que, como es sabido, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la *«legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»*.

Además de los títulos competenciales reseñados en la Exposición de Motivos, procede también citar el art. 104 EAC, por el que se reconoce a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE.

Por lo demás, la transversalidad de la disposición legal proyectada lleva a señalar que determinados aspectos de la regulación están amparados, de manera complementaria, en otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía.

Tales títulos competenciales, no obstante, no son complementarios o incidentales respecto del de medio ambiente, sino títulos propios, a tenor de la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 junio, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (fundamento de derecho cuarto):

«Teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su

planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará. Al efecto, el artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, mientras que el 152.3 EAC reserva a la Generalitat la potestad de “establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado”. Por su parte, el artículo 149.1.25 CE reserva al Estado el establecimiento de las “bases del régimen energético”, que incluye la planificación general del sector [SSTC 69/2018, de 21 de junio, 5 d); 170/2012, de 4 de octubre (RTC 2012, 170), FJ 10; 223/2000, de 21 de septiembre (RTC 2000, 223), FJ 19, y 197/1996, de 28 de noviembre (RTC 1996, 197), FJ 4], en tanto que el artículo 133 EAC regula la competencia “compartida” (entendido este término de conformidad con la STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010, 31), FJ 60) de la Generalitat en materia de “energía”, que incluye, en lo que a este proceso interesa, la “regulación” de la actividad de “producción” de energía [apartado primero, letra a)], el “fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética” [mismo apartado primero, letra d)] y la “participación” de la Generalitat “en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña” (apartado tercero), debiendo entenderse en todo caso que “corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación” (STC 31/2010, FJ 79)».

De todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con títulos competenciales suficientes para la aprobación de la disposición legal que nos ocupa.

2. Con respecto al rango de la norma, el TC, al abordar este tipo de normas excepcionales, ha venido advirtiendo de que su utilización requiere que la materia objeto de tal legislación de urgencia precise de una respuesta normativa urgente pero con rango de ley (por todas, la STC 40/2021, FJ 2), requiriéndose ese rango en este caso habida cuenta de que su objeto es modificar leyes vigentes, sea la 6/2022 - artículo único-, la Ley de regulación del sector eléctrico canario -disposición final primera-, o, en fin, la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias -disposición final segunda-.

Como el Decreto-ley, según el art. Art. 46 EAC, tiene rango de ley, puede modificar dichas normas.

VI

Presupuesto habilitante del Decreto-ley.

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

El Tribunal Constitucional ha fijado con precisión la doctrina que hay que tener presente acerca de la existencia del presupuesto habilitante de los decretos-leyes en su reciente 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 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-ley 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, se observa cómo una buena parte de la Exposición de Motivos va dirigida a intentar justificar esa extraordinaria y urgente necesidad. Así, los apartados II, III y IV se pronuncian como sigue:

«II

(...)

En este caso, se trata de cumplir el Acuerdo al que ha llegado la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Canarias, que fue publicado, en virtud de Resolución de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno de 7 de junio de 2023, adoptando el compromiso de modificación de varios preceptos de la reiterada Ley 6/2022.

Por tanto, existe plena homogeneidad entre la situación descrita en el preámbulo 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.

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 núm. 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 J., FJ 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.

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, y 74 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, un Decreto-ley como el que nos ocupa.

Cabe citar el Decreto-ley 1/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en cuya exposición de motivos se dice:

“Habida cuenta de la próxima finalización del periodo parlamentario y de la imperiosa necesidad de ejecutar los Acuerdos que se formalizan en el seno del mencionado órgano de cooperación bilateral, como dispone el artículo 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se precisa el inicio de la tramitación de la correspondiente iniciativa normativa con el objeto de modificar el expresado artículo 132 y el apartado 2 de la disposición final cuarta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, dando efectivo cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Bilateral de referencia.

En lo que se refiere al recurso al Decreto-ley como instrumento para asegurar la ejecución del mencionado acuerdo de la Comisión Bilateral cabe señalar, en primer lugar, que viene motivado por el vencimiento del plazo de la legislatura autonómica. En definitiva, la imposibilidad técnico-organizativa de concluir en los plazos previstos el correspondiente procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley”.

O el Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica (Extremadura), en cuya exposición de motivos -apartado III- se señala:

“La disposición final primera del presente decreto-ley recoge los compromisos de modificación del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia acordados en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura como solución de las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 17, 30 y 35 de ese Decreto-ley 3/2021, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero. Dichos compromisos fueron recogidos en el Acuerdo de la Comisión Bilateral publicado en el Anexo de la Resolución de 14 de diciembre de 2021 de la Secretaría General de Coordinación Territorial (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021)”.

III

Aparte de los referidos artículos que se modifican con motivo del Acuerdo de la Comisión Bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma (artículos 24.3, 27.3, 28.2, 29.2, 31, 37.1, 39.3, 43, 45.1, 65 y 78), se reformula parte del articulado de la Ley 6/2022 con la intención de abordar medidas de eficiencia administrativa que agilicen la tramitación de los proyectos de transición energética y de adaptación climática, en los plazos establecidos en la normativa, generando un escenario de confianza en el inversor y dirigido a mejorar la calidad del servicio que se presta, que no sería posible alcanzar si las modificaciones se introdujeran a través de los procedimientos ordinarios de modificación de una norma legal. Se requiere, por tanto, de una actuación urgente en materia de energías renovables que no se vea obstaculizada (...), salvaguardando los intereses medioambientales,

territoriales y urbanísticos, en el marco de la Declaración de emergencia energética ratificada, el 11 de octubre de 2023, por el Parlamento de Canarias con la intención de poner en marcha de manera urgente medidas a corto, medio y largo plazo que sean necesarias para posibilitar una mayor penetración de energías renovables en los sistemas insulares canarios, alcanzando, al menos, un 58 % de contribución renovable en el mix eléctrico canario en 2030 y un 100% en 2040. La obsolescencia manifiesta de los equipos térmicos del sistema eléctrico canario hace precisa su sustitución de forma urgente para evitar cero energéticos como el acaecido en julio de 2023 en la isla de La Gomera; garantizar el suministro energético es objetivo prioritario para evadir menoscabos en los sectores socioeconómicos de las islas, siendo procedente también la penetración de energías renovables debido a las fluctuaciones de los combustibles fósiles en el mercado internacional. Es por ello que se incluyen un conjunto de medidas en este texto con una finalidad de simplificación administrativa y, en especial, de los proyectos de energías renovables. Consecuentemente, se modifican asimismo la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, con el objeto de evitar la paralización de proyectos asociados al ineludible cambio de modelo energético de Canarias debido a regulaciones restrictivas.

En cuanto a las tres disposiciones introducidas en la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, la disposición adicional sexta contiene los elementos que aseguran un marco normativo de cooperación de los poderes públicos con el objetivo de establecer un procedimiento que simplifique la tramitación de las autorizaciones administrativas de las redes de transporte ya previstas en la planificación ministerial y, de esta forma, agilizar su implantación. Con la disposición adicional séptima se pretende agilizar la tramitación de las garantías de los planes de inversión de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, con lo que se disminuirán los tiempos de ejecución de estas obras que mejoran la calidad del suministro para todos los ciudadanos. Las empresas distribuidoras eléctricas, empresas cuya actividad está regulada por ley al dar este servicio esencial a todos los usuarios eléctricos, efectúan gran cantidad de actuaciones en las vías públicas, principalmente para mejorar la calidad del suministro a los usuarios, así como algunas de refuerzos necesarios para atender a suministros solicitados por los usuarios, por lo que se fomenta aquí una mejor tramitación municipal de obras para instalaciones eléctricas. Por último, por medio de la disposición adicional octava se trata de paliar uno de los mayores impedimentos a la incorporación de las energías renovables en la modalidad de autoconsumo, en la instalación de puntos de recarga eléctricos en particular, y de la actividad económica en general, el cual es el retraso que produce el actual sistema de control municipal sobre la intervención de la actividad para obras de instalaciones eléctricas de baja potencia, que por su naturaleza, podrían ser tramitadas por un trámite de comunicación previa sin perjudicar los intereses generales. Por ello, se prevé en este texto

delimitar en detalle el régimen de comunicación previa para estas instalaciones a efectos de la obtención de la licencia municipal de obras.

Entre las modificaciones introducidas en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se incluye la relativa a la ocupación, en los supuestos de edificaciones de nueva planta o que sean objeto de reforma integral, remodelación o rehabilitación, del 100 % de la superficie de la cubierta con placas solares fotovoltaicas, incluso en contra de las determinaciones territoriales o urbanísticas, ya se encuentren en situación de conformidad, legal de consolidación o de fuera de ordenación, así como la legitimación mediante comunicación previa de dicha ocupación sobre la cubierta de los edificios existentes (en cualquiera de las situaciones indicadas) a solicitud del interesado, trasladando a derecho positivo la interpretación contenida en el Informe de la Oficina de Consulta Jurídica sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias, de 12 de enero de 2023 (expte. 2022/22776). También se prevé la legitimación mediante comunicación previa de las pérgolas fotovoltaicas, es decir, la instalación de placas solares fotovoltaicas sobre la cubierta de edificios y la cubierta de estructuras en aparcamientos al aire libre, hasta el 100 % de la superficie de la cubierta. Estas modificaciones no suponen en ningún caso una disminución de los ingresos de las entidades locales, en cuanto el artículo 20.4, h) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, equipara licencias urbanísticas y comunicaciones previas como hecho imponible de la tasa que pueda preverse en la correspondiente ordenanza fiscal».

La tercera causa que justifica las modificaciones es la crisis económica (que permite adaptar las obligaciones y mandatos sobre los particulares contenidos en la Ley a este nuevo contexto económico, modificando ciertos parámetros de preceptivos a potestativos, aunque gratificando a aquellas empresas y particulares que realicen la actuación promulgada por medio de ayudas públicas y mejoras en la calificación de las licitaciones en las que se presenten).

Por último, se aprovecha la modificación de la Ley 6/2022 para una mejor comprensión del texto legal, suprimiendo conceptos superfluos, innecesarios o genéricos, tales como bienes básicos, responsabilidad social compartida o análisis de ciclo de vida, o de principios como el de la promoción de la economía circular y de la economía social al disponer de su propia regulación especial, pretendiendo dotar al texto de una mayor sencillez, pues al ser más conciso se torna más accesible al público general y se evitan posibles errores en su interpretación (sic).

3. En cuanto al primero de esos motivos, hemos de recordar que, como dijimos en el Dictamen 519/2018, de 19 de noviembre, al abordar la naturaleza de los acuerdos de las Comisiones bilaterales, en virtud de lo dispuesto en el art. 33.2

LOTC, en relación con el art. 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban:

«No existe regulación que fije o limite el posible contenido de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el marco del procedimiento del art. 33.2 LOTC. El régimen jurídico de esos contenidos debe derivarse de las facultades de que disponen quienes componen la Comisión (gobiernos estatal y autonómico) y del régimen aplicable a los acuerdos intergubernamentales en nuestro sistema.

En efecto, la LOTC no faculta a los gobiernos o a las Comisiones para ninguna actuación que no estuviera ya en su ámbito de disposición. En particular, no reduce su vinculación al texto de la norma legal aprobada. Este es el elemento fundamental que limita y a la vez legitima el procedimiento, de modo que los acuerdos deben ceñirse a las tres actuaciones típicas de los ejecutivos en relación con la ley: interpretación, desarrollo y la iniciativa de reforma.

(...) »

4. La reformulación del resto del articulado de la Ley 6/2022 objeto del Decreto Ley se justifica a su vez en dos razones: la supuesta existencia de una maraña burocrática que hay que simplificar con la intención de abordar medidas de eficiencia administrativa que agilicen la tramitación de los proyectos de transición energética y de adaptación climática, en los plazos establecidos en la normativa, generando un escenario de confianza en el inversor y dirigido a mejorar la calidad del servicio que se presta, mientras que la otra es la crisis económica, que obliga a eliminar costes innecesarios, tornando en facultativas determinadas obligaciones como la inscripción en el registro canario de huella de carbono.

El TC ha venido admitiendo, desde el punto de vista del presupuesto habilitante la utilización del decreto-ley 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.

Lo mismo puede decirse de la complejidad administrativa en determinados procedimientos, que según la EM se advierte en la aplicación de la nueva Ley, que es plausible que se haya convertido en una circunstancia difícil de prever cuando se aprobó la norma, y que, para la consecución de un objetivo gubernamental determinado -en este caso, las finalidades contenidas en el art. 3 de la Ley 6/2021-, requiera de una acción normativa inmediata.

Tanto la complejidad procedimental como la crisis económica están acotadas en la propia EM.

En el apartado III de la EM se alude a que se reformula parte del articulado de la Ley 6/2022 con la intención de abordar medidas de eficiencia administrativa que agilicen la tramitación de los proyectos de transición energética y de adaptación climática, en los plazos establecidos en la normativa, por lo que «se incluyen un conjunto de medidas en este texto con una finalidad de simplificación administrativa y, en especial, de los proyectos de energías renovables. Consecuentemente, se modifican asimismo la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, con el objeto de evitar la paralización de proyectos asociados al ineludible cambio de modelo energético de Canarias debido a regulaciones restrictivas».

5. por su parte, la EM alude a la Declaración de emergencia energética ratificada, el 11 de octubre de 2023, por el Parlamento de Canarias con la intención de poner en marcha de manera urgente medidas a corto, medio y largo plazo que sean necesarias para posibilitar una mayor penetración de energías renovables en los sistemas insulares canarios, alcanzando, al menos, un 58 % de contribución renovable en el mix eléctrico canario en 2030 y un 100 % en 2040. La obsolescencia manifiesta de los equipos térmicos del sistema eléctrico canario hace precisa su sustitución de forma urgente para evitar cero energéticos como el acaecido en julio de 2023 en la isla de La Gomera; garantizar el suministro energético es objetivo prioritario para

evadir menoscabos en los sectores socioeconómicos de las islas, siendo procedente también la penetración de energías renovables debido a las fluctuaciones de los combustibles fósiles en el mercado internacional.

A la vista de todo lo manifestado, este Consejo considera que se encuentra justificada la extraordinaria y urgente necesidad de utilizar el Decreto-ley, para dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral y además realizar los necesarios ajustes de las normas a las que les afecta el Decreto-ley en garantía del principio de seguridad jurídica. Todo ello como se expresa en la Exposición de Motivos dirigido a la eficiencia administrativa; agilización de la tramitación de los proyectos de transición energética; adaptación climática; energías renovables, así como resolver la problemática existente de los equipos térmicos del sistema canario.

6. Modificaciones.

- El apartado once, que modifica entero el Título II, dedicado a la planificación de la acción climática, y que abarca del art. 14 al 19.

Según la EM, se modifican los instrumentos de planificación con el objeto de simplificarlos. El Plan Integrado de Energía y Clima de Canarias (PIECan) y el Plan Canario de Adaptación Climática (PCAC), de ámbito regional, y los Planes Insulares de Acción Climática y los Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), de ámbito local. Se les atribuye carácter territorial y prevalencia sobre el resto de los instrumentos que coincidan en el territorio correspondiente.

Con distinta naturaleza se regulan los Proyectos de Acción Climática, para la habilitación de proyectos de interés general que tengan por finalidad la lucha contra el cambio climático. Dentro de este tipo de proyectos, tendrán cabida el impulso de medidas dirigidas a asentar plantas de producción de combustible sostenible para la aviación (SAF) y actuaciones dirigidas a la adaptación del sector agropecuario, en concreto sobre el sistema de regadío, en el archipiélago.

Puede aceptarse que esos nuevos instrumentos tienen una tramitación que supone una simplificación administrativa, y que vienen a subvertir la situación de excesiva complejidad.

- Apartado doce, que se limita a cambiar la nueva denominación de los planes aludidos.

- Apartado veintitrés, que modifica el art. 33, dedicado al Registro Canario de la Huella de Carbono. Dispone la obligatoriedad de la inscripción solo de las empresas

medianas y grandes que ejerzan su actividad en Canarias, así como de titulares de toda explotación turística alojativa y determina su carácter gratuito.

- Apartado veinticuatro, que modifica el apartado 4 del art. 34, limitándose a cambiar el nombre del plan.

- Apartado veinticinco, que modifica el apartado 3 del art. 35, limitándose a cambiar el nombre del plan.

- Apartado veintiséis, que modifica el apartado 4 del art. 36, limitándose a cambiar el nombre del plan.

- Apartado veintiocho, que modifica el apartado 3 del art. 39, limitándose a cambiar el nombre del plan.

- Apartado treinta, que modifica el apartado 1 del art. 45, limitándose a cambiar el nombre del plan.

- Apartado treinta y uno, que modifica el apartado 3 del art. 48, reduciendo plazos.

- Apartado treinta y dos, que modifica el apartado 3 del art. 49, reduciendo plazos.

- Apartado treinta y tres, que modifica el apartado 2 del art. 50, cambiando el nombre del plan y simplificando quién debe aprobar cargas administrativas.

- Apartado treinta y cuatro, que modifica el apartado 2 del art. 51, cambiando el nombre del plan, reduciendo expectativas de objetivos y simplificando cargas administrativas.

- Apartado treinta y cinco, que modifica el art. 52, ampliando plazos de cargas administrativa.

- Apartado treinta y ocho, por el que se modifica el Capítulo VI del Título III, que contiene siete artículos numerados del 55 al 62. Adapta nombre de planes y elimina y reduce plazos de cargas administrativas.

- Apartado cincuenta y dos, que suprime la disposición adicional primera de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, eliminando plazos mínimos de aprobación de planes.

- Apartado cincuenta y tres, que modifica la disposición adicional segunda de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, cambiando el nombre del plan.

- Apartado cincuenta y cinco, que modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, cambiando el nombre del plan.

- Apartado cincuenta y seis, que suprime la disposición transitoria segunda de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, cambiando el nombre del plan.

- Apartado cincuenta y siete, que modifica la disposición transitoria tercera de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, cambiando el nombre del plan.

- Apartado cincuenta y nueve, que suprime la disposición final segunda de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, ya que se suprime dicha comisión.

- Disposición adicional primera, por la que se prevé la constitución de la Oficina Canaria de Acción Climática.

- Disposición adicional segunda, por la que se prevé la constitución de la Comisión Canaria de Acción Climática y Energía.

- Disposición adicional tercera, por la que se prevé procedimiento simplificado para la implantación de instalaciones en Zonas de Aceleración de Energías Renovables.

- Disposición adicional cuarta, que acorta plazos para la aprobación de la planificación frente al cambio climático.

- Disposición adicional quinta, sobre la aplicación directa e inmediata de los planes previstos en los arts. 15, 16, 17 y 18.

- Disposición transitoria primera, sobre el régimen transitorio de los procedimientos de evaluación ambiental.

- Disposición transitoria segunda, sobre el régimen transitorio de la provisión energética con fuentes de energía renovables en actuaciones de transformación de nueva urbanización.

- Disposición transitoria cuarta, sobre simplificación del procedimiento de declaración de no afección ambiental para los proyectos en las zonas de aceleración de energías renovables.

- Disposición final primera, que modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, para introducir varias disposiciones adicionales nuevas para simplificar procedimientos.

VII

Limites materiales a la utilización del decreto ley.

Por lo que respecta a los límites materiales del Decreto ley, la EM señala que «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».

En efecto, analizados las materias objeto del DL se constata que su objeto persigue modificar determinados aspectos de la Ley 6/2022 y otras normas jurídicas, sin afectar de manera esencial a derechos y deberes de los ciudadanos.

VIII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

1. A la parte expositiva.

La EM realiza una reseña -no contemplada en la norma decimonovena del Decreto 15/2016, que regula el contenido de la exposición de motivos- sobre las dudas respecto a la constitucionalidad de varios preceptos de la Ley 6/2022, por parte de la Administración General del Estado.

Y el Informe de los Servicios Jurídicos acota que en la EM se cita el art. 129 LPACAP. Y aunque es cierto que dicha norma legal no es de aplicación directa a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, tal y como señaló la STC 55/2018, de 24 de mayo, sin embargo, constituye un eficaz instrumento para la adecuada regulación normativa. El art. 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, 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»*.

Y en su numeral 2. dispone 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».

2. Observaciones al artículo único del Decreto-ley.

- Apartado dos, que modifica el art. 4. Definiciones.

Las definiciones contenidas en una ley tienen sentido para añadir un plus de seguridad jurídica en su interpretación en la medida que esos conceptos que se definen están contenidos en la propia norma. En el citado apartado Dos del mencionado artículo, se reiteran algunas definiciones anteriores, pero se suprimen otras, sin que proceda realizar observación alguna.

- Apartado seis, que modifica el art. 9. Funciones del Gobierno de Canarias.

Se aclara que las funciones del Gobierno serán a propuesta de la Consejería competente en materia de cambio climático.

El precepto es en parte contradictorio porque, por una parte, empieza atribuyendo las competencias al Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente en materia de cambio climático, mientras que el inciso final del apartado 3, referido a la subrogación en las competencias de elaboración y tramitación de los Planes Insulares de Acción Climática, acaba diciendo que transcurrido dicho plazo, el titular de la Consejería competente en materia de cambio climático acordará la subrogación en el ejercicio de estas competencias atribuidas al cabildo.

- Apartado ocho, que da nueva redacción al art. 11. La Oficina Canaria de Acción Climática.

En el apartado 1 se hace referencia a que su dirección corresponderá al personal designado conforme al artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, o norma que la sustituya.

Ese precepto habilita a las CCAA a crear puestos de dirección y a dotarlos de un determinado régimen jurídico.

- Apartado once. que modifica el Título II, integrado por los arts. del 14 al 18.

En los arts. 15 y 16, en el apartado 6, se establece que cada uno de los planes prevalecerá sobre cualquier otro instrumento de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, territorial o urbanístico, en las materias objeto de este

plan, y sin perjuicio de la prevalencia de los planes de ordenación de los recursos naturales.

Sin embargo, en los apartados 2 de cada precepto se establece un contenido mínimo, lo que complica la interpretación de cuál es el objeto de cada uno de los planes a efectos de la prevalencia. Contribuye a la seguridad jurídica establecer un contenido cerrado, de tal manera que se sepa con certeza el contenido de cada plan.

- Apartado diecinueve, que modifica el apartado 3 del art. 27.

Se alude a los edificios o instalaciones públicas de los que sea titular o arrendatario el sector público autonómico, insular o local, que deberán incorporar en los estacionamientos de su parque móvil el espacio y los suficientes medios y dispositivos para la carga y suministro de energía de naturaleza no fósil. Esa referencia detallada deja fuera a la Universidades públicas canarias, que tienen personalidad jurídica propia y no se insertan en el sector público autonómico.

- Apartado veintidós, que modifica el art. 31.

Este precepto se dicta en cumplimiento de los Acuerdos de la Comisión Bilateral y arrastra u error gramatical desde la publicación de dichos Acuerdos. Así, en la primera línea del último párrafo sobre una preposición «a» entre «de» y «las».

- Apartado veintinueve, que suprime los apartados 2 y 3 del art. 43 y da nueva redacción al apartado 1, se modifica en cumplimiento de los Acuerdos de la Comisión Bilateral.

Su redacción no coincide con la publicada en cumplimiento de dichos Acuerdos.

La redacción del Decreto Ley es:

«Artículo 43. Integración en el sistema eléctrico de las energías renovables.

La producción de energía eléctrica mediante energías renovables se apoyará en la instalación de sistemas y equipos de almacenamiento energético y, en particular, en los sistemas de hidrobombeo, con la finalidad de asegurar la calidad del suministro y minimizar el desarrollo de nueva red necesaria para su integración».

La de los Acuerdos es:

«La producción de energía eléctrica mediante energías renovables se apoyará en la instalación de sistemas y equipos de almacenamiento energético con la finalidad de asegurar la calidad del suministro y minimizar el desarrollo de nueva red necesaria para su integración».

- Apartado treinta y siete, que añade un apartado 6 al art. 54.

Aparte de que no es necesaria una cláusula de ese tenor, pues todas las competencias se entienden ejercidas dentro del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, la referencia a una norma concreta debe hacerse previendo su posible modificación para evitar inseguridad jurídica, añadiendo, como se hace en otros preceptos del Decreto Ley, un inciso final del estilo «*o norma que la sustituya*».

- Apartado treinta y ocho, que modifica el Capítulo VI del Título III, que contiene siete artículos numerados del 55 al 62.

En el art. 55, el título no se adecua con el contenido. No se enumeran principios generales de actuación. Se concreta el contenido de planes y programas.

En el último párrafo del apartado 1 se vuelve a introducir una cláusula innecesaria sobre el respeto a los ámbitos competenciales, y se alude a una norma concreta sin la previsión del inciso «*o norma que la sustituya*».

- Apartado cuarenta y cinco, que modifica el apartado 2 del art. 84, que queda reenumerado como art. 75.

En la anterior redacción, que solo afectaba a la Administración autonómica, se decía que era el Gobierno de Canarias quien resolvía.

Ahora, que afecta al conjunto de Administraciones canarias no se dispone quién debe instruir y resolver el procedimiento encaminado a la imposición de las medidas correctoras que procedan.

- Apartado sesenta, que modifica el apartado 1 de la disposición final tercera de la Ley 6/2022.

Es innecesaria la alusión, en el apartado 1,b), a que se respete la normativa que confiere competencias al Estado y, especialmente, las relativas a puertos de interés general y marina mercante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.20.^a de la Constitución y en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, o norma que la sustituya.

- Apartado sesenta y cuatro, que introduce la disposición final octava *quater* en la Ley 6/2022.

Se crea la Red Canaria de Acción Climática, pero no se especifica que sea un órgano colegiado interadministrativo.

3. Observaciones a la parte final del Decreto Ley.

- Disposición adicional cuarta. Plazos para la aprobación de la planificación frente al cambio climático y consecuencias de su incumplimiento.

Igualmente, en el apartado 2 se hace referencia al art. 9.2 de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias sin la previsión de «*o norma que la sustituya*».

- Disposición adicional quinta. Aplicación directa e inmediata de los planes previstos en los arts. 15, 16, 17 y 18.

Esta previsión se considera innecesaria.

Los planes insulares como los municipales no se publican en el BOC íntegramente, salvo en el de la provincia respectiva. Y sus artículos son de obligado cumplimiento.

Innecesaria, porque ya esos artículos disponen que son de obligado cumplimiento, que es lo mismo que decir que son de aplicación directa.

- Disposición transitoria cuarta. Procedimiento de declaración de no afección ambiental para los proyectos en las zonas de aceleración de energías renovables.

En esta disposición se hacen varias referencias a normas concretas sin la salvaguarda de «*o norma que la sustituya*».

- Disposición final segunda. Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El apartado Cuatro añade una nueva letra u) al apartado 1 del art. 332, que alude al art. 331 anterior, por lo que no es necesario que se nombre entera, con número, año y título, a su propia Ley.

- Disposición final quinta. Regulación de las explotaciones agrovoltáicas.

Se hace referencia al art. 61.5 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias sin la previsión «*o norma que lo sustituya*».

- Disposición final sexta. Habilitación normativa al Gobierno de Canarias para la modificación de las normas organizativas de esta Ley.

En esta disposición también se hace una referencia a los arts. 9 a 11 de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, sin la previsión «o normas que los sustituyan».

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en las materias, cambio climático y transición energética, sobre las que recae el presente Dictamen.
2. Las extraordinarias razones de urgencia que se invocan para la utilización del Decreto-ley, se consideran suficientemente acreditadas.
3. El texto normativo, objeto de consulta, se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias.