Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias (EXP. 544/2025 DL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 17 de diciembre de 2025 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente), de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita Dictamen sobre el Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC) y de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias (LSCC).

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

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

En el escrito de la Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 8 de enero de 2026 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva, como antes hemos expresado, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los Decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 248, de 16 de diciembre de 2025.

II

Sobre los Decretos-ley autonómicos

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.

Además, señala el precepto que 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 la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado también acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-ley. Tanto en la STC 95/2025 (Pleno), de 9 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, de Canarias, como en las SSTC 64/2025 (Pleno), de 13 de marzo y, 40/2025, de 11 de febrero, señalando ésta última, al respecto:

«La Constitución no impide que el legislador estatutario atribuya al Gobierno autonómico correspondiente la potestad normativa excepcional de aprobar decretos-leyes. Ahora bien, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE), debe entenderse que los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son como mínimo los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE). El Estatuto puede solo añadir "cautelas y exclusiones adicionales" con el fin de "preservar más intensamente la

posición del Parlamento autonómico" (STC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; en el mismo sentido, por todas, STC 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3). Ello implica que, para resolver las impugnaciones planteadas frente al Decreto-ley 2/2020, debemos tomar en consideración tanto la doctrina constitucional relativa al art. 86.1 CE, como los límites que haya podido concretar o añadir el legislador estatutario para el decreto-ley autonómico (STC 107/2015, de 28 de mayo, FJ 3)».

Y, con anterioridad, entre otras, en la STC 40/2021, de 18 de febrero.

«Este tribunal ha considerado, así mismo, que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los Gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas 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; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, entre otras)"».

Por lo tanto, los decretos-ley (DL) derivados de los ejecutivos autonómicos, están sometidos a límites constitucionales, materiales o adicionales. En Canarias, no pueden afectar a las Leyes 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.

En cuanto al control de los citados límites materiales de los decretos-ley, son esclarecedoras determinadas sentencias del TC, indicando que si la regulación afecta al derecho de los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma reconocido en su propio Estatuto, el concepto *«afectación de derechos»* requiere tener en cuenta la configuración constitucional o estatutaria del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate, aclarando que lo que está vedado al decreto-ley es afectar al régimen general del derecho de que se trate, o al contenido o elementos esenciales de dicho derecho (STC 118/2025, FJ 6).

Del mismo modo, la STC 95/2025, de 9 de abril, FJ 3,C advierte que la vulneración de la prohibición de afectar a los derechos fundamentales garantizados en el Título I CE, por algunas medidas puede incurrir, según los casos, en la afectación, proscrita por el art. 86.1 CE, de alguno de los siguientes derechos fundamentales: la integridad física (art. 15 CE), la libertad personal (art. 17.1 CE), la intimidad personal (art. 18.1 CE), la libertad de circulación y residencia (art. 19 CE), y la reunión (art. 21 CE), señalando que las medidas de aislamiento y cuarentena

reguladas en el Decreto-ley 11/2021 de Canarias afectaban al art. 17.1 CE, infringiendo el límite material del art. 86.1 CE.

Varios son, pues, los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria, una vez visto su objeto, estructura y justificación, del Decreto-ley sobre el que se nos solicita parecer: en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, CAC) para regular la materia objeto del Decreto-ley; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del presente Decreto-ley.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley

1. Como ya ha tenido ocasión de razonar este Consejo Consultivo de Canarias en anteriores ocasiones [Dictamen 476/2024, 28 de agosto; 413/2024, de 5 de julio, 574/2024, de 10 de octubre, 98/2025, de 20 de febrero, 138/2025, de 28 de marzo y 192/2025, de 8 de mayo, (...) entre otros], la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-ley como nueva fuente del ordenamiento jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, 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 adelante, LPGC), que ya contempla la figura de los decretos-ley.

Así, en el art. 74 LPGC se regulan de forma específica los decretos-ley y su tramitación, estableciendo:

«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, establece:

«1. 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.

2. 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».

Por último, en el art. 68 LPGC se dispone 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».*

Como también hemos señalado reiteradamente en nuestros Dictámenes (por todos y recientemente, Dictamen 192/2025, de 8 de mayo), dado que la LPGC aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se conoce 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 ésta, el Decreto 15/2016, de 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). Este decreto 15/2016 sin embargo no contiene la memoria abreviada, lo que obliga a acudir también, supletoriamente, al derecho estatal, en el que encontramos el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que sería de aplicación porque en su apartado 1 prevé que será preceptivo precisamente en los supuestos de la tramitación de proyectos de Reales decretos-ley.

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

Esta aplicación supletoria del derecho estatal debe tener en cuenta, tanto la naturaleza de la norma a la que se aplica (legislación de urgencia), como las especificidades organizativas de nuestra Comunidad Autónoma.

2. Como antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen se encuentran los siguientes:

- Memoria justificativa abreviada, de fecha 14 de noviembre de 2025, emitida por el Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial. Esta Memoria viene constituida por una breve Introducción (apartado 1), así como por diversos apartados en los que se examinan las razones de interés general y de extraordinaria y urgente necesidad que determinan la aprobación de la norma (apdos. 2 y 3), los fines y objetivos perseguidos (apdo. 4), la proporcionalidad entre los fines y el contenido de la iniciativa normativa (apdo. 5) y, finalmente, el contenido de la iniciativa (apdo. 6).

- Comunicación relativa al inicio de la tramitación del proyecto de decreto-ley cursada el 19 de noviembre de 2025 por el Consejero de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas a la Secretaría del Gobierno (art. 74.2 LPGC).

- Trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, a la Federación Canaria de Municipios (FECAM), iniciado el 20 de noviembre de 2025, en relación con la Memoria justificativa abreviada y el proyecto de Decreto-ley. Durante el plazo de seis días

concedido han formulado observaciones los Cabildos Insulares de La Palma, Gran Canaria, Tenerife y Lanzarote, así como la FECAM.

En sus alegaciones, la FECAM señala el uso recurrente por parte del Gobierno de los Decretos-ley, cuando su empleo debe basarse en una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad, proceder que -según indica- «*colisiona con la ya histórica demanda municipalista de participar, fruto de un trabajo colaborativo, en la definición, aplicación, ejecución y evaluación de las iniciativas de todas aquellas políticas que ponga en marcha el Gobierno de Canarias y condicionen el ejercicio de las competencias de los Municipios canarios*».

- Memoria justificativa de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que concurren para la adopción de medidas en materia registral de las sociedades cooperativas de Canarias, emitida por el Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo y Empleo con fecha 25 de noviembre de 2025.

- Informe facultativo emitido por el Director General de los Servicios Jurídicos, de fecha 3 de diciembre de 2025, que fue solicitado con fecha 19 de noviembre de 2025.

Este informe se pronuncia sobre la modificación de la Ley del Suelo, al tratarse del único contenido del proyecto normativo que fue sometido a su consideración. La adición posterior de la modificación de la Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias no ha sido objeto de informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, al no haber sido así solicitado.

- Informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, de fecha 11 de diciembre de 2025, de valoración de las observaciones formuladas por los Cabildos insulares, la FECAM y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

- Nueva Memoria justificativa abreviada, de fecha 11 de diciembre de 2025, emitida por el Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, con el contenido ya contemplado en su redacción inicial, si bien completada en determinados aspectos a fin de acomodar el texto a algunas de las observaciones realizadas. Se acompaña esta memoria de un nuevo texto del Proyecto de Decreto-ley.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 25 de noviembre de 2025, en el que únicamente se hace constar que se propone elevar el

asunto al Gobierno en el *«índice rojo»*, sin que el informe contenga observación alguna sobre el contenido del Proyecto de DL, si bien estima necesario recabar el parecer del Consejo Municipal de Canarias.

- Certificación relativa a la toma de conocimiento del Proyecto de Decreto-ley de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias por el Consejo Municipal de Canarias en sesión extraordinaria celebrada el 5 de diciembre de 2025.

- Propuesta de Acuerdo de aprobación del Decreto-ley efectuada el 15 de diciembre de 2025 por las personas titulares de las Consejerías de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas y de Turismo y Empleo [arts. 58.1.a) y 74.5 LPGC], así como el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó, en su sesión de 15 de diciembre de 2025, el Decreto-ley que se dictamina.

Consta en el expediente remitido el Decreto del Presidente por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, de medidas urgentes para la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.

El Decreto-ley aprobado ha sido publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 248, de 16 de diciembre de 2025 [art. 74.6 LPGC].

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del presente DL se adecua, en general, al procedimiento exigible, si bien en la Memoria justificativa abreviada no se ha realizado una valoración de los impactos que, en su caso, pueda presentar el DL.

3. La Exposición de Motivos del DL se ocupa también de los principios de buena regulación a los que se refiere el art. 66 LPGC, manifestando, si bien de forma escueta y sólo en lo que se refiere a la modificación de la LSENPC, lo siguiente:

«De conformidad con el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, el presente Decreto ley regula los aspectos absolutamente indispensables para poder solventar la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita, otorgando la debida seguridad en cuanto a la prórroga de un pronunciamiento ambiental hasta ahora no previsto y otorgando un plazo prudencial a los planes pendientes de culminación para finalizar sus actuaciones, evitando el riesgo de tener que retrotraer su tramitación al inicio. Con este plazo se pretende lograr el efecto de la aprobación de los planes pendientes, dando continuidad a todos los trámites realizados hasta el momento: la

situación contraria, esto es, volver al inicio del procedimiento, supone una consecuencia absolutamente ineficiente en el ejercicio de las potestades administrativas».

IV

Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley

1. El presente Decreto-ley presenta, un doble objeto pues se dirige, por un lado, a la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y, por otro, a la alteración de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.

Por lo que se refiere a la LSENPC, se modifica su art. 86, que regula la evaluación ambiental estratégica, al objeto de incorporar un nuevo apartado 11, a fin de establecer la posibilidad de prórroga del plazo de vigencia de los informes ambientales estratégicos. Se modifica así mismo su disposición transitoria séptima, a fin de incorporar un nuevo apartado 7, que habilita la prórroga, de forma excepcional y sólo para ciertos planes, de la vigencia de las memorias ambientales que ya se encontraban prorrogadas hasta el 28 de diciembre de 2025.

En segundo lugar, en cuanto a la LSCC, se modifica el apartado primero de su disposición transitoria segunda.

2. Se expresa en la Exposición de Motivos del DL esta justificación en los siguientes términos:

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

«1.El artículo 31.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, establece:

" (...) el informe ambiental estratégico perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicado en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente, no se hubiera procedido a la aprobación del plan o programa en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada del plan o programa".

El precepto se pronuncia, literalmente, en sentido imperativo: superado el plazo, se debe iniciar un nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada. Mientras, en la misma norma se establece la posibilidad expresa de prórroga de los restantes pronunciamientos ambientales. Así, en el artículo 27 se admite expresamente la prórroga de

la vigencia de la declaración ambiental estratégica formulada en un procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria; en el artículo 43 se admite expresamente la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental formulada en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria; y en el artículo 47 se admite expresamente la prórroga de la vigencia del informe de impacto ambiental formulado en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.

Pero que el legislador estatal haya previsto esta prórroga expresamente en estos tres casos pero no para el informe ambiental estratégico no debe significar una prohibición en absoluto. De conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 53/2017, de 11 de mayo, los plazos de vigencia de los pronunciamientos ambientales tienen carácter básico, pero el legislador autonómico puede introducir normas que, sin vulnerar tal carácter básico, considere procedentes en el ejercicio de su competencia estatutaria sobre desarrollo y ejecución de la legislación básica.

(…)

Si no consta en el derecho positivo la posibilidad de prórroga del informe ambiental estratégico, la consecuencia sería la nulidad del plan. Pero esta línea de corte radical no tiene en cuenta la complejidad de la tramitación de los instrumentos de planeamiento, impidiendo que, caso a caso, y atendidas las particularidades de cada supuesto, se pueda extender la validez de la decisión de que el plan no va a tener efectos significativos sobre el medio ambiente por un plazo razonable. Si es posible hacerlo en los otros tres supuestos, la oportunidad de su extensión a la evaluación ambiental estratégica simplificada no debe albergar dudas. Lo contrario aboca a que, superada la compleja tramitación de un instrumento urbanístico y estando este en su fase final, deba empezarse de nuevo la misma por el simple hecho del transcurso automático de un plazo, sin que sea posible confirmar que aquel pronunciamiento sigue siendo válido en el tiempo.

2.La disposición transitoria séptima de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que regula el régimen transitorio de la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación que venían tramitándose con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ha sido modificada en diversas ocasiones. Mediante el Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias, la modificación pretendió otorgar un plazo cierto y seguro de vigencia de los pronunciamientos ambientales formulados por el órgano ambiental bajo el amparo de la Ley 9/2006, esto eso, las memorias ambientales, de forma que se superase la ausencia de regulación jurídica de su vigencia en esta norma y en el Reglamento del Sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 55/2006, de 9 de mayo, teniendo en cuenta que la regulación contenida en la posterior Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, sí contenía un plazo de vigencia para sus

pronunciamientos ambientales. Posteriormente, la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias, y que se dictó como producto de la convalidación y decisión de tramitación como ley ordinaria del citado Decreto ley 15/2020, amplió dicho plazo de vigencia por dos años; y mediante la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, se aclaró la redacción de dicha ampliación. La regulación de estos apartados 3 y 4, en definitiva, ha permitido en la práctica prorrogar la vigencia de las memorias ambientales hasta el 28 de diciembre del presente año 2025.

Pero, por otro lado, esa medida convive, inexorablemente, con la reiterada complejidad de la tramitación del planeamiento, sometido a los avatares de la exigencia de satisfacción de múltiples informes sectoriales, muchos de ellos de carácter vinculante, y exigidos con carácter previo a la aprobación definitiva del plan; el análisis de las alegaciones presentadas en los trámites de información pública, que exigen un estudio minucioso de las cuestiones que se alegan, que en ocasiones se remontan a antecedentes muy lejanos pero con decisiones administrativas que aún pudieran tener efecto; o la paralela tramitación de los procedimientos administrativos dirigidos a contar con un equipo multidisciplinar adecuado para la tramitación de cada plan, ya sea mediante los mecanismos de la contratación pública, ya sea mediante la delegación de competencias, ya sea mediante las encomiendas de gestión. Todos estos procedimientos ralentizan inevitablemente la llegada de la decisión final de aprobación de cada concreto plan, mientras, de forma paralela, transcurre el plazo de vigencia del pronunciamiento ambiental sin posibilidad de prorrogarlo más – porque el ordenamiento jurídico no lo permite – y sin poder optar por la suspensión de su cómputo – dado que se trata de un plazo de efectividad de una decisión, no de un plazo para la realización de actuaciones administrativas –. En la práctica, ello ha abocado a que, en el momento presente, existan planes que, habiendo ultimado la fase de información pública, consulta, informes a las administraciones públicas correspondientes y, en su caso, audiencia a los interesados, no pueden cumplir con la línea límite impuesta de la fecha de finalización de la vigencia de la memoria ambiental por causa no imputable al procedimiento intrínseco de planificación, sino a procedimientos conexos que no pueden ser obviados. La consecuencia sería el deber de reiniciar de nuevo el procedimiento de tramitación del plan, con las mismas consecuencias indeseables que ya se han descrito para la anterior medida propuesta».

2.2. Modificación de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.

« (...) la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias, introduce una disposición transitoria -la segunda- que, en su primer apartado, establece que en el plazo de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, las sociedades cooperativas constituidas con anterioridad a la vigencia de la misma deberán adaptar a ella las disposiciones de las escrituras o de los estatutos sociales. Este plazo se cumple el 10 de

enero de 2026, teniendo en cuenta que la entrada en vigor de la Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias tuvo lugar el 10 de enero de 2023.

Pero es que, además, el apartado tercero de la citada disposición transitoria establece una consecuencia fatal para un elevado número de cooperativas; y es que, si estas no cumplen su obligación de presentar, en el referido plazo, los Estatutos adaptados en el Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias, quedarán disueltas de pleno derecho y entrarán en período de liquidación, sin perjuicio de la posibilidad de reactivación prevista en el artículo 95, que requerirá, en todo caso, la adaptación de los estatutos a dicha Ley.

Por otra parte, numerosas solicitudes de calificación previa del proyecto de adaptación de los Estatutos de las cooperativas a la Ley 4/2022, de 31 de octubre, que la citada disposición regula con carácter potestativo y previo a la elevación a público de los Estatutos adaptados, se encuentran pendientes de resolución, por sobrecarga administrativa del Registro de Sociedades Cooperativas de Canarias.

Conviene, por tanto, adoptar, con carácter urgente, las medidas necesarias para evitar la disolución de pleno derecho y la entrada en fase de liquidación de las cooperativas que hayan solicitado la calificación previa del proyecto de adaptación de Estatutos sin que haya recaído resolución».

3. En lo que se refiere a la estructura y contenido del presente DL, el mismo consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva compuesta por dos artículos y una disposición final relativa a la entrada en vigor de la norma.

En la Exposición de Motivos (EM), la primera parte se destina a la modificación de *la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*, en cuyo apartado (I) se identifica la situación que se pretende regular; en el segundo (II), los contenidos de las medidas que pretenden adoptarse; y en el (III), las razones de extraordinaria y urgente necesidad de las nuevas disposiciones normativas. Se contiene también, apartado (IV), la mención a los preceptos del EAC relativa a la competencia autonómica para el dictado de la presente norma. Y la justificación de los principios de buena regulación, apartado (V).

La segunda parte de la EM se dedica a la modificación de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias, en la que se pretende justificar el carácter extraordinario y urgente de la modificación, la competencia exclusiva de Canarias en la materia sobre la regulación de su organización.

Y, finalmente, se hace referencia a la autorización contenida en el EAC, para el dictado de la presente norma de urgencia de rango de ley, sometida a consulta.

En cuanto a la parte dispositiva, el artículo 1 se refiere, como anteriormente se ha señalado, a la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales protegidos de Canarias, cuyo apartado Uno incorpora un nuevo apartado al art. 86, de la citada Ley 4/2017, de 13 de julio. Y en el Dos. incorpora un nuevo apartado en la disposición transitoria séptima.

En cuanto al artículo 2, modifica el apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.

La Disposición final única se refiere a la entrada en vigor de la Ley, que se produjo el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma

En lo que a la cuestión competencial se refiere y por lo que respecta a la modificación de la LSENPC, la Exposición de Motivos del Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, se invoca el art. 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, incluyendo la regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de los planes y los programas que afecten a su territorio.

El invocado título competencial atribuye efectivamente la competencia autonómica en la materia que nos ocupa y que incluye, en lo que ahora interesa y conforme al apartado a) del referido precepto, el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

Sobre este título competencial este Consejo Consultivo de Canarias se ha manifestado en diversas ocasiones [entre otros, Dictámenes 519/2018, de 19 de noviembre, 147/2020, de 21 de mayo, 70/2021, de 23 de febrero, 42/2023, de 1 de febrero, 362/2023, de 19 de septiembre, 413/2024 y 125/2025, de 25 de marzo).

En este sentido, en el Dictamen 125/2025, de 25 de marzo, con remisión al Dictamen 147/2020, de 21 de mayo), se señala:

« (…) el art. 149.1.23, CE atribuye al Estado competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Y, por su parte, el Estatuto de Autonomía (EAC) asume para la Comunidad Autónoma de Canarias competencia «exclusiva» sobre espacios naturales protegidos y de desarrollo legislativo y de ejecución sobre protección del medio ambiente (arts. 30.16 y 32.12).

La Sentencia 102/95 del Tribunal Constitucional, partiendo de la existencia en este ámbito material de competencias compartidas y también concurrentes, concluye que el Estado puede establecer normas básicas de distinta entidad, incluso hasta amparar algunas vez la ejecución estatal, que han de responder a la idea de establecer una ordenación protectora mínima, homogénea y suficiente, la cual ha de permitir a las Comunidades Autónomas, aparte de disponer del grueso de la actividad ejecutiva o de gestión, tanto la posibilidad del desarrollo normativo en esta materia, aunque pueda ser reducida en ocasiones por la indicada razón, como, sobre todo, la de incrementar el nivel protector previsto por el Estado, especialmente cuando tengan competencia sobre espacios naturales protegidos, pese a que esta materia se incluye en el medio ambiente y, por tanto, es susceptible de ser incidida también por normas básicas estatales».

Por ello, procede aquí transcribir lo señalado por este Consejo en el Dictamen 293/2022, de 14 de julio, donde, tras citar nuestros anteriores pronunciamientos al respecto (Dictámenes 427/2021, de 16 de septiembre, 70/2021, de 23 de febrero de 2021; 97/2020, de 8 de abril; y 519/2018, de 19 de noviembre), a su vez transcribíamos DCC 427/2021, donde 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 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*».

Ostenta pues competencia la Comunidad Autónoma en tanto que su Estatuto de Autonomía le atribuye el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente. En la medida además en que el decreto-ley modifica un precepto que afecta a la aprobación, modificación sustancial y adaptación de los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística se ejercita la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo ex art. 158 del EAC.

Por otra parte, por lo que se refiere a la modificación de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias, se invocan como títulos competenciales en la Exposición de Motivos del Decreto-ley que se dictamina los previstos en los artículos 116 y 118 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El primer precepto citado atribuye a la Comunidad Autónoma, en materia de cajas de ahorro y entidades cooperativas de crédito con domicilio en Canarias, la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los art. 149.1.11.ª y 149.1.13.ª de la Constitución. Así mismo, el art. 118 le atribuye competencia exclusiva en materia de cooperativas y entidades de economía social, así como sobre el fomento y la ordenación del sector de la economía social, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución.

También este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de este título competencial en su Dictámenes 40/2019, de 4 de febrero, recaído sobre un primer Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas (que no llegó a prosperar al decaer el trámite parlamentario como consecuencia de la finalización de la legislatura) y 458/2021, de 30 de septiembre, en el que se analizó la adecuación jurídica del Proyecto de Ley que sería finalmente aprobado como Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias. No remitimos al extenso análisis de la competencia autonómica efectuado en estos dictámenes, en los que se concluyó en la suficiencia de esta competencia para regular la materia concernida.

En definitiva, dados los términos del DL, se ha dictado dentro del marco de las competencias atribuidas a nuestra Comunidad Autónoma.

VI

Sobre el presupuesto habilitante y límites para utilizar el Decreto-ley

1. La aprobación de decretos-ley está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad, con especial referencia a la potestad que corresponde a las Comunidades Autónomas.

El TC, entre otras en las SSTC 8/2023 de 22 de febrero FJ 5 y 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2, viene reiterando que *«aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas 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;38/2016, de 3 de marzo, FJ 2; y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, pudiendo el estatuto añadir 'cautelas o exclusiones adicionales' con el fin de 'preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico' (SSTC 93/2015,de 14 de mayo, FJ 5, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2)». (STC 126/2023, de 27 de septiembre de 2023, F3).*

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «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", razón por la cual, este Tribunal puede, "en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad´ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3)».

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que *«la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero "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" (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es "un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno" (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)».* Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera *«explícita y razonada»*, *«una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas "guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar"»* (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «*nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que 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 y 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) (FJ 3).*

Por lo que atañe al segundo —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio "para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones `que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente´ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)"» (STC 12/2015, FJ 3).

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*» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de «*extraordinaria y urgente necesidad*» respecto a los decretos ley autonómicos, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar «*la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al decreto-ley, un factor importante a tomar*

en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante» (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

Como venimos reiterando desde los dictámenes 90 y 91/2019, de 13 de marzo, y 95/2019, de 19 de marzo:

«En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el presupuesto habilitante para la aprobación de Decretos-leyes, se puede resumir en lo siguiente:

- La exigida "extraordinaria y urgente necesidad", hay que entenderla 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.

- La apreciación de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de "extraordinaria y urgente necesidad".

- Y, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

2. Trasladada la anterior doctrina al Decreto-ley 6/2025, de 15 de diciembre, y en lo que respecta a la concurrencia del presupuesto habilitante en lo que se refiere a la modificación de la LSENC, en su Exposición de Motivos se afirma:

«2. La necesidad que precisa ser atendida con la primera de las medidas son los graves perjuicios que provoca en el interés general que representa la función pública de ordenación si, alcanzado el plazo máximo de vigencia del informe ambiental estratégico y estando a punto de aprobación el correspondiente instrumento de planeamiento, se ha de iniciar de nuevo el proceso de planificación desde cero, con el correspondiente retraso en la implementación de las medidas que este legitimaría.

La situación resulta extraordinaria, esto es, fuera de lo ordinario, porque la ausencia de previsión expresa en el derecho positivo autonómico de esta posibilidad está acarreando en la práctica que numerosos planes, cuya complejidad en su tramitación es de sobra conocida y las consecuencias del incumplimiento de cualquier trámite, radicales, en tanto que provocan su nulidad absoluta, se vean abocados a comenzar de nuevo su tramitación desde el punto de inicio, esto es, desde un borrador de plan, cuando en la realidad ese plan ya ha llegado en la mayoría de los casos a su fase de aprobación definitiva. El reinicio de este proceso de planificación conlleva, a su vez, los correlativos retrasos en la implementación de actividades económicas o de medidas de protección del territorio.

En cuanto a la urgencia, la imperiosa necesidad de una respuesta inmediata excluye la operatividad de su tramitación como iniciativa legislativa ordinaria ante el Parlamento de Canarias, ya que la premura de poder contar ya con una norma que permita la prórroga de los informes ambientales estratégicos es incompatible con el tiempo necesario para dicha tramitación ordinaria: si no se adopta ya la medida y se demora al tiempo de tramitación de una modificación legislativa ordinaria, numerosos planes que se encuentran ya en fase de aprobación definitiva pero que no pueden ser objeto de tal decisión al pender de otros trámites esenciales, fundamentalmente imbricados con cuestiones de normativa sectorial, tendrían que comenzar de cero su tramitación, sin posibilidad de conservación o convalidación.

3. La necesidad que precisa ser atendida con la segunda de las medidas son los graves perjuicios que provoca en el interés general que representa la función pública de ordenación ambiental y estando a punto de aprobación el correspondiente instrumento de planeamiento, se ha de iniciar de nuevo el proceso de planificación desde cero, con el correspondiente retraso en la implementación de las medidas que éste legitimaría.

La situación resulta extraordinaria, esto es, fuera de lo ordinario, porque la ausencia de previsión expresa en el derecho positivo autonómico de esta posibilidad está acarreando en la práctica que numerosos planes, cuya complejidad en su tramitación es de sobra conocida y las consecuencias del incumplimiento de cualquier trámite, radicales, en tanto que provocan su nulidad absoluta, se vean abocados a comenzar de nuevo su tramitación desde el punto de inicio, esto es, desde un borrador de plan, cuando en la realidad ese plan ya ha llegado en la mayoría de los casos a su fase de aprobación definitiva. El reinicio de este proceso de

planificación conlleva, a su vez, los correlativos retrasos en la implementación de actividades económicas o de medidas de protección del territorio.

En cuanto a la urgencia, la imperiosa necesidad de una respuesta inmediata se produce porque la fecha límite de vigencia de las memorias ambientales prorrogadas se encuentra muy próxima, tanto que es absolutamente incompatible con la tramitación de una iniciativa legislativa ordinaria ante el Parlamento de Canarias, ya que la premura de poder contar ya con una norma que permita la prórroga de esas memorias ambientales es incompatible con el tiempo necesario para dicha tramitación ordinaria: si no se adopta ya la medida y se demora al tiempo de tramitación de una modificación legislativa ordinaria, numerosos planes que se encuentran ya en fase de aprobación definitiva pero que no pueden ser objeto de tal decisión al pender de otros trámites esenciales, fundamentalmente imbricados con cuestiones de normativa sectorial, tendrían que comenzar de cero su tramitación, sin posibilidad de conservación o convalidación».

Como se expresa en la exposición de motivos del DL, se pretende evitar, por un lado, que, cuando debido a la complejidad de la tramitación de cualquier instrumento de ordenación territorial, ambiental y urbanístico, o de cualquier plan o programa, se ocasione la imposibilidad de su aprobación antes del transcurso del plazo de vigencia; de los *informes ambientales estratégicos* esta vigencia pueda ser prorrogada, eludiendo el inicio de una nueva tramitación, siempre que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación estratégica, con arreglo a lo previsto en las letras a), b), c) y d) del nuevo numeral 11 del art. 86.

Y, por otro lado, con carácter excepcional, se dispone que los instrumentos de ordenación que cuenten con una *memoria ambiental* prorrogada por el órgano ambiental hasta el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, que hayan superado la fase de información pública, consulta, informe y audiencia correspondiente al trámite de aprobación inicial, puedan aprobarse en el plazo máximo de un año más a partir de la fecha en que finalizaría el plazo prorrogado.

Los términos *«extraordinaria y urgente necesidad»* no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado, dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-ley.

En el presente caso, no se ha aportado por parte del Gobierno una justificación explícita, razonada, suficiente y concreta para su reacción legislativa de urgencia.

Se aducen, para justificar la concurrencia de la *«urgencia»*, graves perjuicios en el interés general de ordenación, que -según se indica- se originan cuando alcanzado el plazo máximo de vigencia del informe ambiental estratégico y estando a punto de aprobación el instrumento de ordenación, se ha de iniciar de nuevo el proceso de planificación.

En cuanto a su carácter de situación «extraordinario», se apoya en la ausencia expresa en el derecho positivo autonómico de una previsión normativa, que conlleva -según se afirma- que numerosos planes (sin concretar cuáles ni cuántos) se vean abocados a comenzar de nuevo su tramitación. Reinicio del proceso con eventuales retrasos en la implementación de actividades económicas o de medidas de protección del territorio.

Urgencia y necesidad de respuesta rápida que, según se señala, excluyen la operatividad de la tramitación como iniciativa legislativa ordinaria ante el Parlamento de Canarias, ya que la premura de contar ya con una norma que permita la prórroga de los informes ambientales estratégicos es incompatible con el tiempo necesario para dicha tramitación, si no se adopta ya la medida, aludiendo a numerosos planes (sin determinar cuántos ni cuáles) y se indica que se encuentran ya en la fase de aprobación definitiva y que, por ello, no pueden ser objeto de una decisión al pender de trámites esenciales.

En cuanto a la segunda medida, se reiteran igualmente, supuestos perjuicios al interés general, si, alcanzado el plazo máximo de vigencia de la memoria ambiental, estando a punto de aprobación el instrumento de planeamiento, se tiene que iniciar de nuevo el proceso de planificación.

Y se reproduce idéntico argumento para justificar el carácter extraordinario que consiste en el reinicio del proceso de planificación, con retrasos en la implementación de actividades económicas o de medidas de protección del territorio, y en la falta de una norma que permita la prórroga de esas memorias ambientales incompatible con la tramitación ordinaria.

En cuanto a la modificación de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias, se basa en un elevado número de cooperativas (sin determinar su número), en la sobrecarga administrativa del registro de sociedades cooperativas de Canarias, sin especificar dato concreto alguno del supuesto exceso o incremento, y en eventuales perjuicios de imposible o difícil reparación.

Las aludidas circunstancias, perjuicios en el interés general de la ordenación, numerosos planes abocados a comenzar de nuevo su tramitación, retrasos en la implementación de actividades económicas o de medidas de protección, etc., carecen de concreción alguna, ya que dichas referencias se enuncian de forma general y abstracta, sin una explicación clara, razonada, con datos concretos, que legitime la aprobación de la legislación urgente, es decir, cumpliendo las exigencias de una definición explícita y razonada del presupuesto habilitante, conforme con la doctrina constitucional contenida, entre otras, en las SSTC 113/2024, de 10 de septiembre;18/2023, de 21 de marzo, FJ 5: que rechazan la definición del presupuesto habilitante «mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; en el mismo sentido, STC 105/2018, de 4 de octubre, FJ 4), con la utilización de fórmulas de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control.

No existen en el expediente ni en la Exposición de Motivos del DL, reseñas concretas acerca de los instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanístico, plan o programa afectados (modalidades de instrumentos de ordenación y número), de los que se pueda derivar o constatar las afirmaciones genéricas, soporte de la extraordinaria y urgente necesidad en el expediente de elaboración de la norma.

Ni constan los instrumentos de ordenación que cuenten con una memoria ambiental prorrogada por el órgano ambiental que hayan superado la fase de información pública, consulta, informe y audiencia correspondiente al trámite de aprobación inicial, para que puedan ser aprobados en el plazo máximo de un año más a partir de la finalización del plazo prorrogado.

Tampoco, en modo alguno se alcanza a través de su valoración conjunta, siendo insuficientes por ser prácticamente de imposible análisis las fórmulas, estereotipadas (SSTC, entre otras, 145/2023, de 25 de octubre, FJ4; 95/2015, de 14 de mayo, FJ 4; 215/2015, FJ 4), a fin de evitar que el decreto-ley pueda transformarse en un modo normal de producción legislativa, alternativo al procedimiento parlamentario, en oposición a su carácter excepcional.

Respecto a la premura de contar con una norma que permita la prórroga, como justificación de la urgencia, por la imperiosa necesidad de una respuesta inmediata, excluye la operatividad de su tramitación como iniciativa legislativa ordinaria ante el

parlamento de Canarias, ya que la premura de poder contar ya con una norma que permita la prórroga de los informes ambientales estratégico es incompatible con el tiempo necesario para dicha tramitación ordinaria: si no se adopta ya la medida y se demora al tiempo de tramitación de una modificación legislativa ordinaria, numerosos planes que se encuentran ya en la fase de aprobación definitiva pero que no pueden ser objeto de tal decisión por pender de otros trámites esenciales, fundamentalmente imbricados con cuestiones de normativa sectorial, tendrían que comenzar de cero su tramitación, sin posibilidad de conservación o convalidación.

El TC, viene reiterando, entre otras, en su sentencia 110/2021, 13 de mayo, que *«el mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la norma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad»* (STC 68/2007, de 26 de abril, FJ 9).

La opción por el empleo de una concreta técnica normativa, existiendo otras que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del legislativo, sacrificio que el art. 86.1 CE condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no al designio de *«abreviar el proceso»* o de *«utilizar la vía más rápida»* o «*el mecanismo más directo»*, que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4).

El recurso al decreto-ley se justifica sólo ante un caso objetivo de extraordinaria y urgente necesidad; esto es, ante una coyuntura precisa y determinada en la que se haga presente la exigencia impostergable de una intervención normativa inmediata sólo atendible eficazmente mediante estas disposiciones legislativas provisionales; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, cuanto antes, con la norma que, en un momento u otro, se estime por el Gobierno oportuna.

No obstante, en el trámite parlamentario de convalidación, el Gobierno podrá, en su caso, ofrecer de forma explícita y razonada, la justificación detallada y apropiada para la adopción de las medidas aprobadas, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras, en sus SSTC 113/2024, de 10 de septiembre y 145/2023, 25 de octubre, «*en cuanto a la definición de la situación de urgencia, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que la misma se contenga siempre en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos 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*» (STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ3, (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 presente «*las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes*» (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).

Además, de la 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.

3. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Así se ha manifestado al respecto el máximo intérprete de la Constitución en la ya referida Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3), como se ha señalado en el Fundamento II.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, así mismo, 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. En ella se señala 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, FJ 5).

En el presente DL no se aprecia vulneración alguna de los señalados límites.

VII

Sobre el contenido del Decreto-ley

1. El contenido del Decreto-ley suscita la observación que seguidamente se expondrá a su artículo 1, apartado Uno.

- Artículo 1. Uno

Este apartado introduce un nuevo apartado 11 al art. 86 de la Ley 4/2017, de 13 de julio del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, a fin de incorporar la posibilidad de prorrogar los informes ambientales estratégicos.

Dispone este nuevo apartado 11:

«11. El órgano ambiental podrá acordar la prórroga de la vigencia de los informes ambientales estratégicos que se hayan formulado sobre cualquier instrumento de ordenación territorial, ambiental y urbanística regulados en esta Ley, así como de cualquier plan o programa, siempre que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación ambiental estratégica, en los siguientes términos:

a) El órgano promotor podrá solicitar la prórroga de la vigencia del informe ambiental estratégico antes de que transcurra el plazo previsto para su vigencia. La solicitud formulada suspenderá dicho plazo de vigencia.

b) A la vista de tal solicitud, el órgano ambiental podrá acordar la prórroga de la vigencia del informe ambiental estratégico en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación ambiental estratégica, ampliando su vigencia por dos años adicionales. Previamente, el órgano ambiental solicitará informe a las Administraciones públicas afectadas por razón de la materia en relación con los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación ambiental estratégica. Transcurrido el plazo de dos años adicionales concedidos en la prórroga sin que se hubiera procedido a la aprobación del instrumento de ordenación, plan o programa, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

c) El órgano ambiental resolverá sobre la solicitud de prórroga en un plazo de seis meses, contados desde la fecha de presentación de dicha solicitud.

d)Transcurrido el plazo de seis meses sin que el órgano ambiental haya notificado la prórroga de la vigencia del informe ambiental estratégico se entenderá estimada la solicitud de prórroga».

La Ley 21/2023, en cuanto a la evaluación ambiental de planes y programas, distingue entre la evaluación ambiental estratégica ordinaria, que culmina con la «*declaración ambiental estratégica*» [arts. 5.2.d) y 17 a 28] y la evaluación ambiental estratégica simplificada, dirigida a la emisión del «*informe ambiental estratégico» [arts. 5.2.e) y 29 a 32]. La Ley regula asimismo en sus arts. 33 a 48 la evaluación ambiental de proyectos, que puede ser ordinaria (para la formulación de la declaración de impacto ambiental) o simplificada, que finaliza con la emisión del informe de impacto*

ambiental, si bien no son objeto del presente Decreto-ley, que se limita a la modificación del precepto de autonómico relativo al informe ambiental estratégico.

El art. 6.2 de la Ley 21/2013 determina que pueden ser objeto de evaluación estratégica simplificada las modificaciones menores de los planes y programas (apdo. a), los que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión (apdo. b) y los que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior (apdo. c).

La Ley regula también los trámites procedimentales necesarios para la emisión del informe ambiental estratégico.

En cuanto al propio informe, el art. 31.2 establece que el órgano ambiental resolverá mediante la emisión del mismo, en el que se podrá determinar que:

a) El plan o programa debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria porque puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

b) El plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el informe ambiental estratégico.

Por último y en lo que ahora interesa, el apartado 4 de este mismo art. 31 establece que «En el supuesto previsto en el apartado 1 letra b) el informe ambiental estratégico perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicado en el "Boletín Oficial del Estado" o diario oficial correspondiente, no se hubiera procedido a la aprobación del plan o programa en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada del plan o programa».

La Ley se ocupa así mismo del plazo de vigencia de las demás evaluaciones ambientales que regula, si bien añadiendo en todas ellas la posibilidad de prórroga. Así, en el art. 27 se establece un plazo de vigencia de dos años y se admite expresamente la prórroga por dos años adicionales de la vigencia de la declaración ambiental estratégica formulada en un procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria; en el art. 43 se admite expresamente la prórroga por dos años adicionales de la vigencia de la declaración de impacto ambiental (inicialmente de cuatro años) formulada en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria; y en el art. 47, tras su modificación por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, se admite expresamente la prórroga de la vigencia por dos años adicionales del informe de impacto ambiental, también inicialmente de cuatro años, formulado en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.

El TC se ha pronunciado expresamente acerca del carácter básico del plazo de vigencia de las evaluaciones ambientales contenidas en los arts. 27, apdos. 1 y 3, salvo la última oración (declaración ambiental estratégica), y 43 apdos. 1 y 3, salvo la última oración (declaración de impacto ambiental) en su Sentencia 53/2017, de 11 de mayo, FJ 12, en los siguientes términos:

«En relación con estas disposiciones hay que tomar en consideración, en primer término, que el impacto de un determinado plan, programa o proyecto puede verse alterado por los cambios y variaciones que experimente a lo largo del tiempo el medio ambiente o los elementos que lo integran, o que el propio resultado de una declaración ambiental pueda verse afectado por razones como el estado de la ciencia o de la técnica. Razones que fundamentan que la declaración ambiental estratégica y la declaración de impacto ambiental se configuren como actos de trámite con vigencia limitada en el tiempo. En consecuencia, la previsión de un periodo máximo de vigencia de las declaraciones en cuestión y su extinción, una vez pasado el plazo, si no se aprueba el plan o programa, o se procede a la ejecución del proyecto evaluado, son disposiciones básicas para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en todo el territorio del Estado. Por la misma razón es básico el requisito sine qua non para que el órgano ambiental resuelva favorablemente una solicitud de prórroga, establecido en la primera frase de los apartados tercero del artículo 27 y 43, de «que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación». Se trata de un requisito mínimo aplicable en todo el territorio para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en aquellos supuestos en que se solicite la prórroga de las declaraciones ambientales estratégicas o de las declaraciones de impacto ambiental, sin perjuicio de aquellos otros que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en aras de la protección del medio ambiente en su ámbito territorial para el caso de los planes, programas o proyectos cuya evaluación les competa».

Se trata de razones que avalan igualmente el carácter básico del plazo de vigencia del informe ambiental estratégico y del informe de impacto ambiental, sin olvidar que este carácter básico se predica formalmente en el apartado 1 de la disposición final octava de la Ley. A este respecto conviene también señalar que si bien el apartado 2,b) de la citada Disposición final octava declara que no tienen carácter básico los plazos establecidos, entre otros, en el art. 31 de la Ley, ha de entenderse que se trata de los plazos relativos a los trámites procedimentales que en el precepto se contienen y no al plazo de vigencia al que específicamente se refiere 4 del precepto, que no participa de la naturaleza de aquéllos, sino que se anuda a los efectos de la evaluación.

2. Así pues, del tenor literal del art. 31.4 de la Ley 21/2013, resulta que una vez superado el plazo de cuatro años desde la publicación del informe ambiental

estratégico sin haberse aprobado el plan o programa aquel perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios.

Procede entonces plantear si la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente, puede establecer una prórroga no contemplada expresamente en la legislación básica.

La Memoria abreviada que integra el expediente y la propia Exposición de Motivos del Decreto-ley parten del entendimiento de que esta ausencia de previsión de la prórroga no debe significar una prohibición, pues si bien, de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 53/2017, de 11 de mayo, los plazos de vigencia de los pronunciamientos ambientales tienen carácter básico, el legislador autonómico puede introducir normas que, sin vulnerar tal carácter básico, considere procedentes en el ejercicio de su competencia estatutaria sobre desarrollo y ejecución de la legislación básica. Se argumenta asimismo lo siguiente:

«Posteriormente, la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, introdujo la posibilidad de solicitar la prórroga del informe de impacto ambiental en el artículo 47.4, desarrollando el procedimiento en los apartados 7 a 9 del mismo precepto. Esta Ley tenía por objetivo la implementación en la legislación española de las modificaciones introducidas en el régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, modificativa de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, de conformidad con su disposición final cuarta. En su exposición de motivos, entre otros aspectos, la Ley 9/2018 destaca que «con la nueva disposición comunitaria, los Estados miembros (...) podrán fijar plazos para la validez de las conclusiones razonadas u opiniones emitidas como parte del proceso de evaluación de impacto ambiental, es decir, de lo que la ley española denomina declaración o informe de impacto ambiental» (apartado primero, párrafo quinto). Ello explica la introducción de la posibilidad de prórroga de los informes de impacto ambiental y, también, la ausencia de un régimen similar en relación a los informes ambientales estratégicos: la Directiva que motiva los cambios legislativos se refiere a la evaluación de impacto ambiental y a esta se ciñe la Ley 9/2018. Dicho de otra manera: como no se modifica la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la Ley 9/2018 no aborda posibles cambios en la evaluación ambiental estratégica. Pero la idea fuerza es la misma: también las conclusiones razonadas u opiniones emitidas como parte del proceso de evaluación ambiental estratégica pueden ser objeto de fijación de plazos para su validez, plazos que pueden ser objeto de ampliación siempre que

se garantice que la decisión final sobre la aprobación del plan o programa se adopta dentro de un plazo razonable (mismo apartado primero, párrafo quinto). Finalmente, el apartado 2.b) de la disposición final primera de esta Ley 9/2018 vuelve a remarcar que el plazo establecido en el artículo 47 modificado no tiene carácter básico. A mayor abundamiento, alguna Comunidad Autónoma ha procedido a introducir esta posibilidad de forma expresa en su legislación: es el caso del artículo 35.2 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

Si no consta en el derecho positivo la posibilidad de prórroga del informe ambiental estratégico, la consecuencia sería la nulidad del plan. Pero esta línea de corte radical no tiene en cuenta la complejidad de la tramitación de los instrumentos de planeamiento, impidiendo que, caso a caso, y atendidas las particularidades de cada supuesto, se pueda extender la validez de la decisión de que el plan no va a tener efectos significativos sobre el medio ambiente por un plazo razonable. Si es posible hacerlo en los otros tres supuestos, la oportunidad de su extensión a la evaluación ambiental estratégica simplificada no debe albergar dudas. Lo contrario aboca a que, superada la compleja tramitación de un instrumento urbanístico y estando este en su fase final, deba empezarse de nuevo la misma por el simple hecho del transcurso automático de un plazo, sin que sea posible confirmar que aquel pronunciamiento sigue siendo válido en el tiempo».

Caben realizar las siguientes observaciones a esta argumentación:

La primera, en cuanto al hecho de que la Ley 9/2018 sólo introdujera la prórroga en relación con el informe de impacto ambiental por la aludida razón no resulta del todo sostenible, si se tiene en cuenta que nada impedía al legislador estatal, de haberlo así estimado, modificar otros preceptos de la Ley 21/2013 por otros motivos y, por otra parte, que los plazos de vigencia de las evaluaciones ambientales ya estaban regulados en la Ley con anterioridad a esta modificación. Tampoco la Exposición de Motivos de la Ley 9/2018 ofrece explicación acerca de la prórroga introducida en relación con la vigencia del informe de impacto ambiental que permita alcanzar la señalada conclusión.

Es más, podría igualmente colegirse, a la vista de la regulación, que la citada prórroga tuvo como finalidad igualar el plazo de vigencia del informe con el previsto para la declaración de impacto ambiental. Esto es, conforme al art. 43 de la Ley 21/2013, la declaración de impacto ambiental tiene un plazo de vigencia de cuatro años, prorrogable por dos años más, en tanto que para el informe, de acuerdo con el art. 47.1, tenía un plazo de cuatro años, sin prórroga. La Ley 9/2018 estableció una prórroga de dos años, con lo que se estableció un plazo similar para ambas evaluaciones ambientales de proyectos. No ocurre lo mismo con las evaluaciones ambientales estratégicas. Así, para la declaración ambiental estratégica, el art. 27

establece un plazo inicial de dos años, prorrogable por otros dos, pero para el informe ambiental estratégico ya estableció directamente un plazo inicial de cuatro años, lo que podría justificar la ausencia de prórroga. Lo que sí resulta de esta regulación es que, conforme a la Ley, ambas evaluaciones ambientales, ya sean ordinarias o simplificadas, tienen el mismo plazo de vigencia, incluidas las prórrogas (seis años las ambientales y cuatro las estratégicas).

Una segunda observación se refiere a la afirmación vertida en el texto transcrito acerca del carácter no básico del plazo establecido en el art. 47 modificado de conformidad con lo previsto en el apartado 2.b) de la disposición final primera de esta Ley 9/2018. Cabe señalar aquí lo ya dicho que este carácter no básico ha de referirse a los plazos procedimentales que también se contienen en el art. 47 pero no al plazo de vigencia del informe de impacto ambiental, en línea con lo dispuesto en la disposición final octava de la Ley 21/2013 y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el carácter básico de la regulación de un plazo de vigencia.

Por último, cita el texto la regulación establecida en el art. 35.2 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia. Efectivamente, este precepto de la Ley no solo ha contemplado una prórroga de la vigencia en dos años del informe ambiental estratégico [art. 35.2.c)], sino que ha ampliado los plazos de vigencia iniciales tanto de la declaración ambiental estratégica [cuatro años, manteniendo además una prórroga de dos años, art. 35.1.d)], como del propio informe [seis años, art. 35.2.c)].

Es de reseñar además que en relación con determinados preceptos de la Ley gallega 9/2021 se iniciaron negociaciones para el estudio y propuesta de solución de discrepancias competenciales en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, alcanzando acuerdo en el que ambas partes coincidieron en considerar resueltas las discrepancias manifestadas en relación con dicha Ley y concluida la controversia planteada (BOE n.º 286, de 30 de noviembre de 2021), sin que se cuestionara por la Administración estatal lo dispuesto en el citado art. 35 de la Ley, partiendo pues, en principio, de su acomodo a la legislación básica.

3. Centrando ya la cuestión y con independencia de lo señalado, debe tenerse en consideración, por un lado, que el deber de ajustarse a los términos y plazos previstos legalmente constituye un principio esencial del procedimiento administrativo, que vincula tanto a los interesados como a la Administración; a

ambos se les impone la carga de cumplir los plazos establecidos (art. 29 de la Ley 39/2015). Sin embargo, no se trata de un sistema de carácter absoluto, ya que el ordenamiento procedimental administrativo contempla la posibilidad de modificarlos. En este sentido, y con carácter general, el artículo 32.1 de la Ley 39/15, de Procedimiento Administrativo Común, prevé que, salvo precepto en contrario, se pueda conceder una ampliación de los plazos establecidos.

Por otro lado, la prórroga establecida en el nuevo apartado 11 del art. 86 de la Ley 4/2017 no supone vulneración alguna de la legislación básica, sino que consolida la autonomía legislativa de la CAC, para desarrollar aspectos concretos y necesarios, sin que ello suponga contradecir la base estatal, vaciamiento de su contenido, o vulneración de los plazos básicos cuando se establece una prórroga o condición más detallada, siempre que no contradigan la Ley 21/2013, teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de Canarias ejercita su función legislativa de urgencia también al amparo de su competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Esta afirmación se basa en la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la ya citada Sentencia 57/2017, de la que puede extraerse que se considera básico el establecimiento de un plazo de vigencia de la evaluación ambiental, así como que, en caso de prórroga, no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación, todo ello a fin de evitar que el impacto de un determinado plan o programa pueda verse alterado por los cambios y variaciones que experimente a lo largo del tiempo el medio ambiente.

El nuevo apartado 11 del art. 86 se encuadra en estos límites, en tanto que sigue manteniendo un plazo de vigencia del informe ambiental estratégico, al que se añade la posibilidad de prórroga ya permitida para otras evaluaciones en la legislación básica. Contiene además un procedimiento dirigido a la constatación de que no se han producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación, en el que se incluye la consulta a las Administraciones Públicas afectadas por la materia (aspecto asimismo considerado básico por la STC 57/2013, FJ 12).

Por lo demás, esta posibilidad de prórroga no implica una reducción de la protección ambiental establecida en la legislación básica. Como señala la STC 109/2017, de 21 de septiembre, « (…) *debemos necesariamente tener en cuenta que la normativa básica en esta materia tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo*

legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente». Esta reducción del nivel de protección no se aprecia en el apartado 11 del art. 86, toda vez que, como ya se ha señalado, se ha establecido un procedimiento dirigido precisamente a constatar que la prórroga de la vigencia del informe ambiental estratégico no va a permitir la aprobación de un plan o programa que implique menor protección, preservando así el requisito dispuesto por la legislación básica y que el Tribunal Constitucional considera requisito *sine qua non* para que el órgano ambiental resuelva favorablemente una solicitud de prórroga. Al no suponer por tanto una reducción del nivel establecido en la legislación estatal no puede colegirse una vulneración del precepto básico.

Por último, tampoco obsta a esta conclusión, el sentido estimatorio del silencio producido por el transcurso del plazo de seis meses sin que se haya notificado la prórroga, dado que este efecto estimatorio ya se contempla en la propia Ley 21/2013 en su art. 27.5 para la solicitud de prórroga de la vigencia de la declaración ambiental estratégica.

- Artículo 1. Dos

Incorpora un nuevo apartado en la disposición transitoria séptima de la Ley 4/2017, de 13 de julio, con siguiente texto.

«7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 3 de la presente disposición, y con carácter excepcional, los instrumentos de ordenación que cuenten con una memoria ambiental prorrogada por el órgano ambiental hasta el plazo máximo de cuatro años (...), que ya hayan superado la fase de información pública, consulta, informe y audiencia correspondiente al trámite de aprobación inicial, puedan aprobarse en el plazo máximo de un año más a partir de la fecha en que finalizaría el plazo prorrogado».

En cuanto al contenido de la previsión normativa examinada (prórroga de un año más a partir de la fecha en que finalizaría el plazo prorrogado de los instrumentos que cuenten con memoria ambiental, cumpliendo los requisitos que se mencionan), se estima conforme a Derecho.

- Articulo 2

La previsión del citado artículo 2 modifica el apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias, para permitir que las sociedades cooperativas de Canarias, constituidas con anterioridad al 10 de enero de 2013, puedan adaptar sus estatutos a las previsiones de la citada ley, hasta el 10 de enero de 2027, modificación que no afecta al orden constitucional de distribución de competencias ni vulnera el ordenamiento jurídico de aplicación vigente.

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

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente para regular el objeto del Decreto-ley.

2. Por lo que se refiere a la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado del presente Decreto-ley, se aprecia una deficiente justificación, en los términos expuestos en el Fundamento VI.

3. Subsanada la deficiencia del presupuesto habilitante, el contenido del Decreto-ley se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación (Fundamento VII, del presente dictamen).