

D I C T A M E N 5 1 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de febrero de 2026.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el **Decreto-ley 1/2026, de 26 de enero, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, del Decreto Ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 24/2026 DL)*.**

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 29 de enero de 2026 (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 1/2026, de 26 de enero, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, del Decreto Ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos 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 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

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito de la Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 12 de febrero 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 1/2026, de 26 de enero, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, del Decreto Ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los espacios Naturales Protegidos de Canarias, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 17, de 27 de enero de 2026.

II

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

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado también acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-leyes, entre otras, en las SSTC 95/2025, de 9 de abril, 64/2025, de 13 de marzo, y 40/2025, de 11 de febrero, señalando ésta última (FJ 4), 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 “cautelares 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 (FJ 2), el TC había señalado lo siguiente:

«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 (SSTC93/2015, 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-leyes dictados por 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-leyes, 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).

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 (por todos, Dictámenes 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), la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del ordenamiento jurídico canario -especialmente 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-leyes.

Así, en el art. 74 LPGC se regulan de forma específica los decretos-leyes 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».

Aunque la LPGC no se ha desarrollado reglamentariamente, en su art. 74.4 se describe el contenido que debe tener la memoria abreviada, que es el siguiente: las razones de interés general que justifican su aprobación; la extraordinaria y urgente necesidad de la norma; los fines y objetivos perseguidos; la proporcionalidad entre los fines perseguidos y el contenido de la iniciativa; y otros estudios, informes o dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos.

Por tanto, ante la citada ausencia reglamentaria se ha de aplicar directamente lo establecido en la Ley, sin perjuicio de que también resulte 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).

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

- Comunicación relativa al inicio de la tramitación del Proyecto de Decreto-ley cursada el 4 de agosto de 2025 por el Consejero de Transición Ecológica y Energía a la Secretaría del Consejo de Gobierno (art. 74.2 LPGC).

- Memoria justificativa abreviada del Proyecto de Decreto-ley, de fecha 23 de septiembre de 2025, emitida por el Consejero de Transición Ecológica y Energía. 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), el impacto normativo sobre las normas vigentes (apdo. 4), los fines y objetivos perseguidos (apdo. 5) y la proporcionalidad entre los fines y el contenido de la iniciativa normativa (apdo. 6).

Además, tras la emisión de una segunda versión de la iniciativa, se emitió una segunda Memoria justificativa abreviada por los Consejeros de Transición Ecológica y Energía y Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas del Gobierno de Canarias el día 23 de octubre de 2025, de similar contenido a la anterior.

- Trámite de audiencia a los Cabildos Insulares y a la Federación Canaria de Municipios (FECAM), iniciado el 24 de septiembre de 2025, en relación con la Memoria justificativa abreviada y el proyecto de Decreto-ley, habiendo formulado observaciones los Cabildos Insulares de La Palma, Gran Canaria, Tenerife y Lanzarote, así como la FECAM.

Además, tras la emisión de la segunda Memoria justificativa abreviada anteriormente referida, se le otorgó nuevamente el trámite de audiencia al FECAM, que formuló alegaciones.

Así mismo, obran en el expediente los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transición Ecológica relativos a las diversas observaciones formuladas en relación con el presente trámite por las entidades anteriormente mencionadas.

Después de las alegaciones a la segunda versión de la iniciativa y la respuesta a las mismas, consta una tercera versión de similar contenido, aunque con pequeñas modificaciones derivadas de la audiencia referida.

Por último, no consta que se le haya otorgado trámite de audiencia a los distintos Departamentos del Gobierno.

- Certificación relativa a la toma de conocimiento del Proyecto de Decreto-ley de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, del Decreto Ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los espacios Naturales Protegidos de Canarias por parte del Consejo Municipal de Canarias, lo que tuvo lugar en la sesión extraordinaria celebrada el día 22 de diciembre de 2025.

- Certificación relativa a la toma de conocimiento del Proyecto de Decreto-ley referido por parte del Consejo Colaboración Insular, lo que también aconteció en la sesión extraordinaria celebrada el día 22 de diciembre de 2025.

- Informe facultativo emitido por el Director General de los Servicios Jurídicos, de fecha 16 de enero de 2026, que fue solicitado con fecha 26 de diciembre de 2025.

- Informe conjunto de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, y de Transición Ecológica y Energía, de 19 de enero de 2026, en relación con las observaciones contenidas en el informe de los Servicios Jurídicos, que concluye en la modificación puntual de la iniciativa, con correcciones de carácter formal y técnico.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 20 de enero de 2026, en el que únicamente se hace constar que se propone elevar el asunto al Gobierno en el «*índice rojo*».

- Consta certificación del Acuerdo del Gobierno de aprobación del Decreto-ley que se dictamina, en su sesión de 26 de enero de 2026.

Sin embargo, no consta en el expediente remitido el Decreto del Presidente por el que se promulga y ordena la publicación del presente Decreto-ley.

El Decreto-ley aprobado ha sido publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 17, de 27 de enero de 2026 [art. 74.6 LPGC], como ya se ha indicado.

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del presente Decreto-ley se adecua, en general, al procedimiento exigible.

3. La Exposición de Motivos del Decreto-ley se ocupa también de los principios de buena regulación, dando así cumplimiento a lo establecido en el art. 66 LPGC, manifestando al respecto, lo siguiente:

«El presente Decreto ley se inspira en los principios de buena regulación contemplados en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, así los principios de necesidad y eficacia se cumplimentan dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el Decreto ley el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. La norma es acorde, igualmente, con el principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para el cumplimiento del Acuerdo 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 24 de marzo de 2025. Es además, por seguridad jurídica por lo que se procede a la aclaración de determinados preceptos como se ha señalado anteriormente cumpliendo el principio de transparencia en la medida que el acceso al Decreto ley se procura no solo como norma general sino a través del Portal de Transparencia y, por último, es el principio de eficiencia el que aconseja concretar determinadas previsiones, como las relativas a obras y usos provisionales o sobre el régimen jurídico de las obras y usos admisibles en la situación legal de consolidación».

IV

Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley

1. El presente Decreto-ley presenta un doble objeto, pues, por un lado, con el mismo se pretende cumplir con lo acordado por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con las dudas relativas a la constitucionalidad de varios preceptos del Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias. Dichas negociaciones finalizaron con la adopción del Acuerdo 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 Canarias de 24 de marzo de 2025, en el Boletín Oficial de Canarias n.º 82, de 25 de abril de 2025, y por Resolución de la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática de 26 de marzo de 2025, en el Boletín Oficial del Estado n.º 100, de 25 de abril de 2025.

Así, en concreto el Gobierno de Canarias se comprometió a promover la modificación del párrafo primero de la disposición adicional tercera que limite su

aplicación a los proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables de los Anexos I y II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, situados en las zonas de Aceleración de Energías Renovables y a no desarrollar reglamentariamente las previsiones relativas a la implantación de instalaciones en zonas de Aceleración de Energías Renovables hasta que el Estado proceda a establecer el marco básico en la materia a través de la transposición de la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

Por otro lado, el presente Decreto-ley tiene también por objeto modificar determinados artículos de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, pues alega en la Exposición de Motivos del Decreto-ley que « (...) surge la urgente necesidad de modificar realizar los ajustes que la norma requiere para garantizar una mayor seguridad y adaptación de su contenido a la realidad social de Canarias».

2. En cuanto a la justificación del Decreto-ley, en lo que se refiere al Acuerdo de la Comisión Bilateral referida anteriormente, resulta evidente que su justificación se encuentra en la necesidad de dar cumplimiento efectivo al mismo, citándose en la propia Exposición de Motivos y en la Memoria Abreviada, como fundamentación jurídica, lo establecido en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que dispone que «2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o

no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente» y añadiéndose en dicha Exposición de Motivos que «El artículo 153 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece en su apartado 4 que las decisiones adoptadas por las comisiones bilaterales de cooperación son de cumplimiento obligado, cuando así se prevea expresamente».

En lo que se refiere a la justificación de las modificaciones de las que son objeto la Ley 6/2022 y la Ley 4/20217, en la segunda Memoria Abreviada, en resumen, se indica lo siguiente:

Estas modificaciones introducidas en diversos preceptos de la Ley 6/2022 y la Ley 4/2017 responden a la necesidad de aclarar, adaptar o flexibilizar determinadas disposiciones cuya aplicación práctica ha puesto de relieve interpretaciones restrictivas, lagunas normativas o incongruencias con los fines perseguidos por el legislador, especialmente en materia de urbanismo, transición energética y adaptación climática.

- Concretamente, por lo que respecta a las modificaciones de la Ley 6/2022, la justificación se detalla de la siguiente manera:

1) Art. 21.3.c — Cómputo de espacios libres y zonas verdes.

La modificación del art. 21.3.c responde a la necesidad de adaptar los estándares urbanísticos de espacios libres al incremento de exigencias introducido por la normativa urbanística. Esta actualización ha hecho necesario flexibilizar los criterios para que los espacios destinados a zonas verdes, debidamente justificados, puedan computar en dichos estándares. La reforma también incorpora la equiparación de palmeras y arbustos leñosos con árboles, al constatarse que estas especies cumplen idénticas funciones de interés público, pues aportan sombra, contribuyendo a la adaptación climática, y actúan como sumideros de carbono, colaborando en la mitigación.

2) Art. 64 — Participación en proyectos de energías renovables.

2.1) Eliminación de la referencia a la «propiedad» (apartado 2).

La experiencia en la aplicación de la norma ha evidenciado que la redacción original del artículo resultaba excesivamente restrictiva, pues circunscribía la participación local en proyectos renovables a la adquisición de acciones o participaciones. Ello impedía acudir a otras fórmulas de intervención habituales, como la financiación, lo cual fue expresamente trasladado por las entidades locales. Con la modificación se pretende evitar un obstáculo artificial al objetivo de favorecer la participación pública y ciudadana en el desarrollo de energías limpias.

2.2) Aclaración sobre quiénes pueden participar.

Otra razón de la modificación deriva de la necesidad de precisar que la participación en estos proyectos no está reservada a personas físicas o jurídicas privadas, sino que abarca también a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares, actores institucionales clave para el impulso de la transición energética y para garantizar su impacto territorial positivo.

2.3) Posibilidad de compensación mediante el canon del art. 38 de la Ley 4/2017.

La modificación también introduce un mecanismo adicional para facilitar la participación económica de los Ayuntamientos, permitiendo que la oferta pueda abonarse mediante compensación con el canon urbanístico. Esta fórmula, inexistente hasta ahora, responde a la necesidad de evitar cargas financieras desproporcionadas para los municipios, siempre condicionado a la aceptación expresa del Ayuntamiento.

2.4) Aclaración de que la oferta de participación no es el único requisito previo al trámite de información pública.

Finalmente, se puntualiza que la presentación de la oferta no agota los requisitos previos, remitiéndose al desarrollo reglamentario. Con ello se evita una lectura que podría vaciar de contenido las previsiones del apartado 6.

3) Disposición transitoria tercera — Articulación del PCAC y el PIECan.

Las razones de la modificación son esencialmente operativas y de coherencia procedimental. El Plan Canario de Acción Climática (PCAC), actualmente en tramitación, ya contiene el mínimo exigido para el Plan Canario de Adaptación Climática, por lo que iniciar un procedimiento nuevo resultaría ineficiente e innecesario. Se opta así por permitir que dicho plan pueda aprobarse como tal, agilizando los instrumentos de planificación climática.

Adicionalmente, dada la identidad procedimental entre el PCAC y el Plan Integrado de Energía y Clima (PIECan), se articula un mecanismo para que parte del contenido del PCAC equivalga a una aprobación parcial del PIECan. Para ello se exige su incorporación en una unidad independiente denominada «PIECan», garantizando claridad y seguridad jurídica.

- Por lo que respecta a las modificaciones de la Ley 4/2017, la justificación se efectúa en el siguiente sentido:

1) Art. 32 — Obras y usos provisionales.

La modificación del art. 32 responde a problemas detectados en la práctica administrativa. Pese a que la Ley 4/2017 introdujo una regulación flexibilizada de los usos y obras provisionales, la interpretación administrativa y técnica posterior ha sido restrictiva, aplicándola como si siguiera vigente la normativa anterior. Ello ha llegado a frenar e incluso impedir la utilización de este mecanismo, cuyo propósito es facilitar el desarrollo de actividades compatibles mientras se renuevan los instrumentos de planeamiento.

Este problema se agrava en Canarias por la situación del planeamiento urbanístico, con numerosos planes anulados, otros obsoletos, y la mayoría sin adaptar a la legislación vigente.

Ante esta realidad, los usos provisionales deben funcionar como herramienta esencial para permitir actividad económica y social en tanto se produce la actualización del planeamiento. La reforma, por tanto, busca eliminar ambigüedades y evitar valoraciones subjetivas, proporcionando criterios objetivos y seguros.

2) Art. 160.1 — Situación legal de consolidación.

La modificación pretende corregir interpretaciones que habían equiparado, de hecho, la situación legal de consolidación con la situación de fuera de ordenación, cuando en realidad se trata de categorías jurídicas distintas. Las edificaciones en situación legal de consolidación fueron construidas con títulos habilitantes válidos, y por tanto no pueden ser tratadas como si carecieran de legalidad de origen.

La reforma aclara que, en esta situación, deben admitirse ampliaciones con aumento de volumen y edificabilidad, si lo permite el nuevo planeamiento, sin exigir adaptación previa, y cambios de uso, salvo cuando el nuevo uso sea incompatible con el destino asignado por la nueva ordenación del inmueble.

Estas precisiones buscan restablecer la coherencia jurídica, garantizar la proporcionalidad y facilitar la revitalización del parque edificado, especialmente necesaria para responder a retos como la emergencia habitacional y el despliegue de energías renovables.

3) Disposición adicional vigesimoquinta — Instalación de placas fotovoltaicas y usos de las cubiertas.

La modificación se sustenta en preocupaciones trasladadas por técnicos municipales, insulares y profesionales del sector durante talleres de participación tras el Decreto-ley 5/2024. Se han detectado problemas interpretativos derivados de la redacción original, especialmente respecto a la distinción entre cubierta y terraza, así como sobre el impacto en el paisaje tradicional, particularmente en zonas rurales con cubiertas inclinadas de teja.

Asimismo, la obligación de ocupar el 100 % de la superficie de la cubierta con placas fotovoltaicas en edificaciones residenciales colectivas resulta, en ocasiones, incompatible con instalaciones preexistentes, requisitos técnicos normativos, o condicionantes derivados del planeamiento.

Por ello se admite la reducción al 50 %, siempre que exista justificación técnica. Igualmente, se introduce el concepto de superficie equivalente vinculada a la edificación, con el fin de permitir la instalación de placas en elementos como pérgolas o voladizos, sin alterar la finalidad ambiental de la norma.

Finalmente, se incorpora un principio de igualdad temporal, evitando diferencias de trato entre edificaciones según la fecha de entrada en vigor del Decreto-ley 5/2024 y la modificación propuesta.

3. En lo que se refiere a la estructura y contenido del presente Decreto-ley, consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva compuesta por tres artículos, una disposición transitoria única y una disposición final relativa a su entrada en vigor de la norma.

3.1. Dicha Exposición de Motivos contiene la justificación de la norma, la justificación de la urgente necesidad que habilita la aprobación del presente Decreto-ley, la determinación de su ámbito competencial, una semblanza de su contenido y la referencia expresa al cumplimiento de los principios de buena regulación.

3.2. En cuanto a su parte dispositiva, tiene la siguiente estructura y contenido:

- El artículo 1, que se intitula «*Modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias*», se compone de tres puntos; el primero de ellos tiene por objeto la modificación de la letra c) del apartado 3 del art. 21 de dicha Ley correspondiente a la modificación del modelo territorial y urbanístico; el segundo punto modifica los apartados 2, 4 y 5 del art. 64 relativo a la participación local en proyectos de generación renovable; y a través del tercer punto se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria tercera, relativa al mantenimiento de actuaciones.

- El artículo 2, lleva por rúbrica «*Modificación del Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias*», se compone de un único punto, a través del cual se modifica dicha disposición adicional en los términos ya expuestos.

- El artículo 3, rubricado como «*Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*», se compone de tres puntos; el primero se corresponde a la modificación de los apartados 1 y 4 del art. 32 de dicha Ley, relativos a usos y obras provisionales; el segundo tiene por objeto la modificación de las letras a) y b) del apartado 1 del art. 160 de tal Ley, referido al régimen jurídico de la situación legal de consolidación; y, por último, el tercer punto modifica la disposición adicional vigesimoquinta relativa a la ocupación de la superficie de la cubierta de edificaciones con placas solares fotovoltaicas.

En lo que respecta a su parte final, como se dijo, se compone una disposición transitoria única relativa a la aplicación temporal de la modificación de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y de una disposición final que establece que el presente Decreto-ley entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma

En lo que a la cuestión competencial se refiere, primeramente, se ha de señalar que en la Exposición de Motivos se afirma sobre ello, de forma sucinta, que «*En este sentido, conviene recordar que el Estatuto de Autonomía de Canarias, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, señala como principio rector de la política de los poderes públicos canarios, en su artículo 37.15, la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad del Archipiélago como patrimonio común para*

mitigar los efectos del cambio climático, atribuyendo expresamente a la Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153, y específicamente en su apartado 1.º) las medidas que en el ámbito de sus competencias puedan adoptarse para la lucha contra el cambio climático; la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje se contempla en su artículo 156, y en materia de urbanismo, en su artículo 158».

En segundo lugar, es evidente que el presente Decreto Ley se encuadra, principalmente, dentro del ámbito competencial correspondiente al medio ambiente, incidiéndose en cuestiones relativas a las energías renovables y al cambio climático. Así, sobre estas materias este Consejo Consultivo ha señalado, en su Dictamen 413/2024, de 5 de julio, emitido con ocasión del 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, lo siguiente:

«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.

(...)

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».

(...)

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)».

Esta doctrina resulta ser aplicable al Decreto-ley objeto del presente dictamen y permite afirmar que la Comunidad Autónoma ostenta competencia en estas materias, puesto que su Estatuto de Autonomía le atribuye el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, y, específicamente, en materia de cambio climático y energías renovables, como se ha manifestado en el Dictamen anteriormente reproducido.

Por tanto, la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad del Archipiélago como patrimonio común para mitigar los efectos del cambio climático (art. 37.15 EAC) constituye uno de los principios rectores de los poderes públicos canarios, junto a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (art. 153 EAC), y, especialmente, en materia de lucha contra el cambio climático [art. 153.1 ñ) EAC], que son los títulos competenciales principales en los que se basa el Decreto-Ley, sin olvidar la incidencia de las materias contenidas en la competencia de la Comunidad Autónoma sobre energía (art. 163 EAC), y, específicamente, sobre fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética [art. 163.1 b) EAC].

Además, en clara conexión con las materias anteriores, el presente Decreto-ley incluye también materias comprendidas dentro de la competencia exclusiva en

materia de ordenación del territorio -art. 157 EAC- y en materia de urbanismo -art. 158 EAC-, habiendo sido tratadas estas cuestiones ampliamente por este Consejo Consultivo, razón por la que nos remitimos, entre otros, a lo expuesto sobre ello en los Dictámenes 244/2016, de 2 de agosto, 16/2019, de 10 de enero, 504/2018, de 7 de noviembre, 581/2021, de 9 de diciembre, 53/2022, de 10 de febrero, 76/2022, de 24 de febrero, 8/2024, de 4 de enero y 729/2024, de 13 de diciembre.

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.

VI

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

1. La aprobación de decretos-leyes 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 a ambos aspectos —la definición de la situación de urgencia, y la existencia de conexión de sentido—, de acuerdo con la citada STC 12/2015 (FJ 3), debemos reiterar lo que el TC considera al señalar 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)”».

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que *«la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes»* (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. A la hora de trasladar esta doctrina al presente Decreto-ley, se ha de partir del hecho de que el mismo engloba, por un lado, una modificación normativa concreta fruto del Acuerdo de la Comisión Bilateral mencionada (disposición adicional tercera del Decreto-ley 5/2024, de 24 de junio), y, por otro lado, varias modificaciones normativas cuya finalidad es acomodar las Leyes 6/2022 y 4/2017 a la realidad actual.

2.1. Así, en relación con la modificación fruto del referido Acuerdo, en la Exposición de Motivos se justifica de forma concreta la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita el presente Decreto-ley, después de abordar el contexto en el que surge la necesidad de realizar las modificaciones referidas, señalando que *«Por tanto, teniendo en cuenta el plazo de nueve meses previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, resulta manifiesta la urgencia en la modificación legislativa expuesta».*

Pues bien, a la hora de examinar la concurrencia del mencionado presupuesto habilitante se ha de tener en cuenta, en primer lugar, la fecha en la que se publicó el Acuerdo de la Comisión Bilateral en el Boletín Oficial de Canarias y el Boletín Oficial del Estado, los días 24 de marzo de 2025 y 25 de abril de 2025 respectivamente, y que la fecha de publicación en el Boletín Oficial de Canarias del presente Decreto-ley

aconteció el día 27 de enero de 2026, y, en segundo lugar, que el objeto de tal Acuerdo era exclusivamente la modificación parcial de una disposición adicional y no de una norma completa o de un gran número de artículos de la misma.

Estas circunstancias determinan que resulta evidente que en este periodo de tiempo pudo haberse tramitado la modificación requerida a través de la iniciativa legislativa ordinaria en el Parlamento de Canarias y, sin embargo, se decidió casi agotar el plazo de nueve meses en su totalidad para aprobar el presente Decreto-ley.

Este Consejo Consultivo, en un supuesto similar, ha señalado en su Dictamen 90/2019, de 13 de marzo, que:

«Ese compromiso de ejecutar los acuerdos formalizados en el seno de la mencionada Comisión Bilateral de Cooperación se considera en la exposición de motivos como de «imperiosa necesidad» por mor del 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 y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Tal compromiso, entiende este Consejo Consultivo, se debería haber cumplido con el ejercicio de la iniciativa legislativa ante la Cámara autonómica, tal como se hizo con el Acuerdo alcanzado, también en Comisión Bilateral, en su reunión de 3 de noviembre de 2015, que supuso la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) del compromiso de modificar el art. 92 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares « (...) en el sentido de que la moción de censura y cuestión de confianza del presidente del cabildo insular se regula en los términos establecidos por la legislación orgánica de régimen electoral general» (BOE de 15 de febrero de 2016), iniciándose el procedimiento de modificación de la citada Ley».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al supuesto que nos ocupa. Sin embargo, en el momento actual no se puede obviar que el plazo de nueve meses que tiene nuestra Comunidad Autónoma para llevar a término el Acuerdo de la Comisión Bilateral está a punto de finalizar, hecho que por sí mismo justifica y determina la extraordinaria y urgente necesidad que habilita el Decreto-ley que nos ocupa, teniendo en cuenta que el citado Acuerdo de la Comisión Bilateral resulta de obligado cumplimiento al haberse comprometido el Gobierno de Canarias a ello, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2.2. En lo que se refiere a la justificación de la urgente necesidad del resto de modificaciones contenidas en el presente Decreto-ley, es decir las relativas a las mencionadas Leyes territoriales 6/2022 y 4/2017, en el apartado I de su Exposición de Motivos a la hora de abordar esta cuestión se afirma, refiriéndose a las modificaciones de la Ley 6/2022 (que fue modificada, a su vez, por el Decreto-ley 5/2024), que:

«Al mismo tiempo, desde la aprobación del Decreto ley 5/2024, y como consecuencia de la aplicación práctica de las nuevas medidas que se contemplan en el mismo, 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 de dichas medidas a la realidad social a la que han de aplicarse.

Y es que, de acuerdo con la evaluación normativa a realizar en el año siguiente a la aprobación de las normas, según disponen el artículo 84 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, y, con carácter supletorio, el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha identificado la existencia de determinadas medidas que afectan a la ciudadanía y que pueden ser ajustadas sin renunciar a los objetivos de lucha contra el cambio climático.

En este contexto, surge la urgente necesidad de modificar determinados artículos de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, modificados por el Decreto ley 5/2024, y del propio Decreto ley, con una doble finalidad: abordar la iniciativa legislativa comprometida en el Acuerdo de la Comisión Bilateral y realizar los ajustes que la norma requiere para garantizar una mayor seguridad y adaptación de su contenido a la realidad social de Canarias».

Se plantea pues que la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad reside en que, tras las modificaciones operadas por el Decreto 5/2024 y como consecuencia de la aplicación práctica de las nuevas medidas introducidas, 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 de dichas medidas a la realidad social a la que han de aplicarse.

En definitiva, tras las modificaciones introducidas en la Ley 6/2022 por el Decreto-ley 5/2024, se han detectado problemas prácticos en su aplicación, con dudas interpretativas que es necesario aclarar perentoriamente, dotando de seguridad jurídica a la aplicación de las mismas, pues estos aspectos están relacionados con la lucha contra el cambio climático y el desarrollo económico

vinculado con la implantación de energías renovables y la respuesta a la emergencia habitacional existente en la actualidad.

Pues bien, en nuestro Dictamen 413/2024, de 5 de julio, recaído 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*, también se decía que, por una parte, se trataba de dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias (sobre las discrepancias de constitucionalidad formuladas por el Gobierno del Estado a diversos preceptos de la Ley 6/2022), 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 BOE y en el BOC de 19 de junio de 2023, y, por otra parte, también se abordaban en el citado Decreto-ley otras modificaciones -al margen del referido Acuerdo-, sobre cuyo objeto y contenido, decíamos, refiriéndonos a la Memoria Abreviada que contenía el expediente remitido, lo siguiente:

«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. (...) Tiene lugar también una síntesis del texto legal para su mejor comprensión, suprimiendo declaraciones de intenciones y ambigüedades (...)».

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 (...)».

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. (...)».

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 (...)».

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 (...)».

Sobre el presupuesto habilitante de estas modificaciones distintas al Acuerdo de la Comisión Bilateral, en el citado Dictamen 413/2024 (FJ VI), señalábamos lo siguiente:

«2. (...) Por último, se aprovecha la modificación de la Ley 6/2022 para una mejor comprensión del texto legal, suprimiendo conceptos superfluos, innecesarios o genéricos (...) 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). (...)».

(...)

5. (...) 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. (...)».

No se puede obviar, por tanto, que las razones aducidas entonces para justificar la extraordinaria y urgente necesidad del Decreto-ley 5/2024, son muy similares a las que justifican las modificaciones contenidas en el presente Decreto-ley, tanto las derivadas del cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Bilateral, como las referidas a modificaciones legales distintas a las contenidas en el citado Acuerdo.

2.3. Respecto de las modificaciones de la Ley 4/2017, la citada Exposición de Motivos indica lo siguiente:

«Por otra parte, es preciso llevar a cabo la modificación de dos preceptos de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que resultan claves para viabilizar la utilización provisional de suelos vacantes con la implantación de actividades económicas que, teniendo esa condición, generen riqueza y empleo, en lugar de permanecer en barbecho mientras se tramita el planeamiento correspondiente; y también para permitir la realización de usos y obras en edificaciones en situación legal de consolidación, entre ellas las vinculadas con la implantación de energías renovables y la respuesta a la emergencia habitacional. Se trata de cambios cuya necesidad y perentoriedad se han puesto manifiesto con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de actualización de la Ley 4/2017, sin que su puesta en marcha pueda esperar a que se culmine ese procedimiento legislativo ordinario, que tienen carácter extraordinario por la capacidad de cambio que tienen en tanto que normas con aplicación directa con incidencia inmediata sobre la realidad. Por ello, en relación con estos cambios, la iniciativa también cumple los presupuestos exigidos a la legislación de urgencia que quedaron expuestos».

Sin embargo, este Consejo considera que respecto de la modificación, efectuada en el art. 3 del DL, de los arts. 32 y 160.1 de la citada Ley 4/2017, no se ha razonado

suficientemente la presencia del presupuesto habilitante para el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia, limitándose la Exposición de Motivos a mencionar exclusivamente la necesidad de adelantar la regulación de la reforma que se encuentra en tramitación.

También, en un momento posterior de la Exposición de Motivos, en su apartado III, al tratar la cuestión relativa al objeto del Decreto-ley 1/2026, se afirma expresamente lo siguiente:

«La realización de los fines propios de cada uno de esos mecanismos impone, por un lado, eliminar los elementos que permitían una interpretación subjetiva y restrictiva de los usos y obras provisionales, manteniendo todas las garantías y contrapesos que esa institución comporta, y, por otro lado, aclarar las obras y los usos admisibles en situación legal de consolidación, superando las interpretaciones que lo acercan a la situación de fuera de ordenación. La vinculación de estos mecanismos con el desarrollo económico, con la implantación de las energías renovables y con la respuesta la emergencia habitacional, impone estas modificaciones y, además, que lo sean con la mayor premura posible sin esperar a los tiempos propios del procedimiento legislativo ordinario».

Tampoco estas razones constituyen una justificación suficiente de la extraordinaria y urgente necesidad de la modificación de los preceptos de la Ley 4/2017 relativos a los usos y obras provisionales y de la situación legal de consolidación (arts. 32 y 160.1), pues no se explica su concreta vinculación con la emergencia habitacional o la necesidad de implantar energías renovables en nuestra Comunidad Autónoma.

2.4. En conclusión, se considera que está debidamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante del presente Decreto-ley, es decir, la extraordinaria y urgente necesidad, con la excepción señalada con anterioridad.

Además, tal y como se señaló anteriormente, las modificaciones normativas objeto del presente Decreto- ley, salvo la excepción indicada, guardan conexión de sentido y relación directa con la urgente necesidad habilitante, que, en el caso de las modificaciones normativas ajenas al Acuerdo de la Comisión Bilateral, se observa que, si se comparan con la redacción original de cada precepto, tales modificaciones suponen, mayormente, una nueva redacción de tales preceptos sin variar el sentido de los mismos, lo que se lleva a cabo con una clara intención de facilitar su aplicación efectiva, dotando de seguridad jurídica a las normas y evitando los problemas interpretativos detectados previamente que afectaban a los preceptos que se modifican.

En todo caso, al igual que decíamos en el Dictamen 5/2026, de 8 de enero, en el caso de que se hubiera apreciado una deficiente justificación del presupuesto habilitante, aunque fuera parcial, 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).

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 Decreto-ley no se aprecia vulneración alguna de los señalados límites.

VII

Sobre el contenido del Decreto-ley

El contenido del Decreto-ley suscita las siguientes observaciones acerca de su articulado.

- Artículo 1.

En el Apartado Dos de este precepto, por el que se efectúa, únicamente, la modificación de los apartados 2, 4, y 5 del art. 64 de la Ley 6/2022, se contiene, sin embargo, la totalidad el precepto, incluidos apartados del mismo que no son objeto de tal modificación, lo que ha generado controversia, tal y como se observa en algunas de las observaciones realizadas con ocasión del trámite de audiencia, que tuvieron por objeto el apartado 1 de dicho art. 64, que no ha sido objeto de modificación alguna, motivo por el que sería conveniente en un futuro evitar tal tipo de redacción normativa por razones de seguridad jurídica, ciñéndose a los apartados o artículos objeto concreto de la modificación.

Además, por lo que se refiere al apartado 2 del art. 64, presenta una redacción muy confusa que debiera ser clarificada.

Por último, en relación con el apartado 5 de este precepto, en el que se establece que *«El promotor deberá acreditar, con anterioridad al trámite de información pública, que ha presentado la correspondiente oferta de participación local, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos a que se refiere el siguiente apartado»*, cabe señalar que, puesto que el apartado 6 contiene una habilitación reglamentaria al Gobierno para que mediante Decreto regule los criterios y requisitos para la participación local en el desarrollo de proyectos de energía renovable, este último inciso del apartado 5 resulta innecesario, pues los futuros requisitos que se establezcan reglamentariamente serán también de obligado cumplimiento *per se*.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias suficientes para regular el objeto del Decreto-ley.

2. Se razona de forma suficiente la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado del presente Decreto-ley, con excepción de la modificación operada sobre los arts. 32 y 160.1 de la ley 4/2017 por el art. 3 DL, en los términos expuestos en el Fundamento VI, sin perjuicio de su posible subsanación en el preceptivo trámite de convalidación parlamentaria.

3. 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.