

D I C T A M E N 3 2 0 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de actualización de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 283/2026 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. Mediante escrito de 30 de junio de 2026 -con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 1 de julio-, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A).b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2022, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita dictamen en relación con el «*Proyecto de Ley de actualización de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*».

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Ley (PL) y de solicitud de dictamen, adoptado en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 29 de junio de 2026 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo previsto en el art. 20.3 LCCC, «*dado que la actualización que se pretende de la Ley 4/2017, de 13 de julio , responde a una demanda de las distintas Administraciones públicas canarias, los agentes económicos y, en general, la sociedad canaria, que requieren del nuevo marco normativo adaptado a los retos territoriales, urbanísticos y medioambientales actuales se estima imprescindible obtener el preceptivo dictamen en el*

* Ponente: Sra. de León Marrero.

menor tiempo posible a fin de no demorar la continuación del procedimiento legislativo, facilitando la planificación y gestión ordenada del territorio».

No obstante, el Pleno de este Consejo, en sesión celebrada el 8 de julio de 2026, acordó no acoger la urgencia para la emisión del Dictamen *«por no considerarse suficientemente fundada de conformidad con lo previsto en el art. 20.3 de la Ley reguladora de este Organismo, por lo que, de acuerdo con el art. 51.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, modificado por Decreto 75/2014, de 3 de julio (B.O.C. 134/2014, de 14 de julio), se señala que el cómputo del plazo para emitir el Dictamen solicitado vence el día 9 de septiembre de 2026, sin perjuicio de que se proceda a la emisión del Dictamen a la mayor brevedad, siempre que el desarrollo de la función consultiva lo permita, teniendo en cuenta la extensión y complejidad del Proyecto de Ley y la acumulación de asuntos pendientes del pronunciamiento de este Consejo Consultivo».*

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-, cuyos arts. 68 y 71 y ss., regulan el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. Resulta, asimismo, de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de 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 lo sucesivo, Decreto 15/2016-, en lo que no se oponga a lo previsto en la citada Ley.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PL y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe, de 6 de noviembre de 2024, del Consejero de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas que se eleva al Gobierno de Canarias sobre la oportunidad, objetivos y principios generales de la iniciativa de elaboración de un Proyecto de ley de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio (art. 71.3 LPGC).

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 11 de noviembre de 2024, por el que toma en consideración el citado informe y da su

conformidad a la oportunidad de la iniciativa de elaboración del citado Proyecto de Ley.

- Memoria justificativa de la iniciativa legislativa, emitida por el Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial con fecha 28 de febrero de 2025 (art. 80.4 LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

A) Identificación de la situación jurídica y de hecho.

B) Justificación del proyecto.

C) Alternativas a una actuación legislativa.

D) Aspectos técnico-jurídicos.

E) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales:

- Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo (exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- Informe por razón del cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

F) Efectos económicos y sociales, a los que se anexa el cuestionario de ingresos y gastos.

Procede señalar, en relación con esta Memoria justificativa, que no incorpora el informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con la Disposición Adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, emitido el 12 de marzo de 2025, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, iniciado el 18 de marzo de 2025 [art. 71.6 LPGC y norma tercera, punto 1, letra e), del Decreto 15/2016].

Con ocasión de este trámite formularon observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, que anexa observaciones de la Dirección General de Asuntos Europeos (1 de abril de 2025), de Economía, Comercio, Industria y Autónomos, que adjunta las observaciones realizadas por la Dirección General de Comercio y Consumo y la de Industria (1 de abril de 2025), de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria, que adjunta informe del Servicio de Planificación de Obras y Ordenación Rural de la Dirección General de Agricultura (2 de abril de 2025), de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura (30 de abril de 2025), de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, que remite informe del Instituto Canario de la Vivienda (6 de mayo de 2025), de Transición Ecológica y Energía (24 de julio de 2025) y de la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos de la Presidencia del Gobierno (11 de abril de 2025).

Consta en el expediente informe del Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial de 24 de noviembre de 2025 en el que se realiza el análisis y valoración de observaciones presentadas.

- Trámite de audiencia a los Cabildos Insulares y a la FECAI, concedido con fecha 18 de marzo de 2025, en el que presentaron alegaciones, además de la citada Federación, los Cabildos de Fuerteventura Tenerife, La Palma, Lanzarote y Gran Canaria.

Las observaciones presentadas han sido objeto de valoración en informe de 29 de mayo de 2026 del Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial.

- El texto fue también remitido, con fecha 18 de marzo de 2025, a la Secretaría de Estado del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. En contestación a este oficio, con fecha 7 de abril de 2025, se comunica por la citada Secretaría que, *«tras consultar a los Ministerios y Órganos de la Administración General del Estado que pudieran resultar afectados por la materia, no se formulan observaciones»*.

Se ha dado también trámite de participación al Consorcio de la Zona Especial Canaria (ZEC), Colegio Notarial de Canarias y Colegio de Registradores de la Propiedad, Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, Agencia Tributaria Canaria, la Comisión de Valoraciones de Canarias, Direcciones Generales de Emergencias y de Aguas.

En este trámite realizan observaciones la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (8 y 21 de abril de 2025), la Dirección General de Emergencias (22 de abril de 2025) y la Comisión del Valoraciones de Canarias (11 de abril de 2025).

- Trámite de información pública, publicado en el BOC n.º 54, de 18 de marzo de 2025, por plazo de veinte días hábiles, desde el 19 de marzo hasta el 15 de abril de 2025, ampliado en días diez hábiles (hasta el 2 de mayo) -BOC n.º 70, de 9 de abril de 2025- (arts. 71.7 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias; 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana y 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), así como de consulta a los sectores, organizaciones y entidades afectadas por la iniciativa (art. 71.7 LPGC).

Como resultado de estos trámites se recibieron numerosas alegaciones por parte de Ayuntamientos (Arico, Arona, Arrecife, Artenara, Güímar, Mogán, La Frontera, La Oliva, Pájara, Puerto del Rosario, San Cristóbal de la Laguna y Tejeda), FECAM y

organizaciones empresariales, sindicales, ecologistas, vecinales, y sociales, colegios profesionales y personas interesadas.

Las observaciones presentadas han sido objeto de valoración en informes de 24 de noviembre de 2025 y 29 de mayo de 2026 del Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, si bien no se realiza una valoración individualizada de cada una de ellas, limitándose a señalar aquellas cuestiones más relevantes que han sido incorporadas al anteproyecto de ley, dando una respuesta conjunta.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 7 de abril de 2026, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias [arts. 71.6 LPGC, 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, 83.c) y 84.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 108/2024, de 31 de julio].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 8 de abril de 2025, de conformidad con el art. 27.2,h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio. Concluye este informe que considera insuficiente la memoria económica contenida en la memoria justificativa aportada al expediente, al limitarse a afirmar que la norma carece de implicaciones presupuestarias, sin aportar una motivación ni un análisis económico que sustente adecuadamente dicha conclusión. En consecuencia, estima necesario incorporar una nueva memoria económica con el contenido y fundamento suficientes.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 9 de abril de 2026, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Informe de evaluación del impacto de género de la norma reglamentaria proyectada, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas (Unidad de Igualdad de Género) con fecha 12 de mayo de 2026 (art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- En esta misma fecha se remite la memoria justificativa de la iniciativa, el texto del proyecto de ley y el citado informe de evaluación al Instituto Canario de Igualdad

a efectos de que por este Organismo se realice el seguimiento de los informes de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Memoria económica complementaria, de fecha 29 de mayo de 2026, emitida con la finalidad de completar y precisar el contenido de la memoria económica inicialmente incorporada al expediente administrativo, dando respuesta específica a las observaciones formuladas por la Dirección General de Planificación y Presupuesto en el informe emitido durante el procedimiento de elaboración normativa.

- Certificaciones acreditativas de los acuerdos del Consejo de Colaboración Insular [art. 2.3.b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 97/2016, de 18 de julio] y del Consejo Municipal de Canarias [2.2.c) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante Decreto 160/2016, de 26 de diciembre], adoptados ambos en sesiones celebradas el 16 de junio de 2026.

Estos acuerdos han sido objeto de valoración en informes del Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial de fecha 25 de junio de 2026.

- Dictamen del Consejo Económico y Social 4/2026, de 23 de junio, cuyas observaciones han sido valoradas en informe del mismo órgano de fecha 25 de junio de 2026.

- Informe de legalidad, de fecha 25 de junio de 2026, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas [art. 15.5,a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 26 de junio de 2026 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

2. Consta en el expediente que durante la tramitación de la iniciativa se solicitó el informe preceptivo de la Agencia Tributaria Canaria [art. 7.2,g) y 11.2,m) de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria] y del Consejo de Espacios Naturales Protegidos de Canarias [art. 9.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Espacios Naturales protegidos de Canarias], así como el informe facultativo del Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera (Decreto 103/2010, de 29 de julio), sin que hayan sido emitidos.

3. Por último, en la Exposición de Motivos del PL se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*», en los siguientes términos:

«Esta Ley se adecua a 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, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

Se cumple con los principios de necesidad y eficacia, la actualización y la calificación resultan acreditadas por el transcurso del tiempo desde la aprobación de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, por la aprobación desde entonces de nuevas normas de obligada consideración para la toma de decisiones que incidan en el territorio, así como la necesidad de articular las políticas territoriales con otras políticas públicas, en su caso, integrando las medidas que deban adoptarse (cambio climático, reto demográfico, cohesión territorial, transición energética, economía circular); a su vez, la respuesta a esas necesidades requiere de una norma con rango de ley y las medidas que se incorporan son adecuadas para la consecución de aquellos objetivos de actualización, clarificación y operatividad de los mecanismos recogidos en la legislación del suelo.

Igualmente, se da cumplimiento a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad en tanto las medidas que incorpora son congruentes con el ordenamiento jurídico, en el que se integran; contribuyen a una mayor estabilidad y certidumbre sobre las normas aplicables, facilitando su conocimiento y comprensión por las personas a las que afecta, siendo este uno de los objetivos clave de la actualización; e incorpora los cambios imprescindibles para la consecución de sus objetivos, optando por las medidas menos restrictivas y gravosas de entre las alternativas potenciales, con particular atención a la simplificación de

procedimientos, reduciendo tramites y cargas. Como la ley que se modifica, en aras de la seguridad jurídica, la actualización atiende a la realidad consolidada.

En cuanto al principio de transparencia, ya antes de su redacción, esta disposición fue objeto de un amplio proceso de consulta pública, con intervención de personal técnico y profesional de las administraciones, colegios profesionales y operadores del ámbito urbanístico en las islas, tras ser redactada, fue objeto de audiencia e información pública; en cuanto a su contenido, este principio se refuerza siendo la clarificación conceptual uno de los criterios que guían la actualización, y, de modo particular, con el desarrollo del derecho a la información urbanística y la consulta urbanística que corresponde a la ciudadanía.

Sobre el principio de eficiencia, las medidas que incorpora esta Ley evitan cargas administrativas innecesarias, reduciendo algunas hasta ahora existentes, y establece criterios y procedimientos encaminados a mejorar la gestión de los recursos públicos, insistiendo en la necesaria cooperación y colaboración entre las Administraciones, con respeto, en todo caso, a las competencias de cada una de ellas».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

III

Objeto, justificación y estructura del PL

1. El presente PL tiene por objeto la actualización de la Ley de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en adelante, LSENPC) mediante una amplia modificación de su articulado.

2. De conformidad con lo explicitado en la Exposición de Motivos de la norma proyectada, transcurridos nueve años desde la entrada en vigor de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, *«la experiencia derivada de la aplicación de sus disposiciones, las normas aprobadas con posterioridad -como las leyes sobre cambio climático y por el derecho a la vivienda- y algunos pronunciamientos jurisprudenciales que afectan a la legislación del suelo, así como, de manera especial, la evolución e innovación de los valores que deben ser considerados en la toma de decisiones territoriales -como el reto demográfico, la cohesión territorial, y la renovación urbana-, imponen, en coherencia con sus propios fines, la tarea de actualizar la legislación del suelo que cumpla la misión que tiene encomendada. Entre otros, cabe*

destacar el reto demográfico, la cohesión territorial, la renovación urbana o el acceso a la vivienda».

No obstante, *«no se trata sólo de actualizar la Ley vigente -evitando la obsolescencia de sus determinaciones-, también resulta necesario lograr una mejor coordinación con las restantes políticas públicas, en la medida que la ordenación territorial y urbanística puede contribuir de forma decisiva a retos a los que se enfrenta nuestra sociedad como el cambio climático, una transición energética, la integración de la evaluación ambiental en la toma de decisiones o la tutela del patrimonio cultural. En este sentido, la actualización se plantea como una adecuación y renovación de las reglas y los principios en los que descansa la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias para que responda mejor a las necesidades ambientales, territoriales y urbanísticas de las islas, las tradicionales y las nuevas. Y ello teniendo en cuenta que una ley no es un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio de la realización de los fines sociales, estableciendo reglas que contribuyan a su consecución, que evite su perjuicio, y encauce o resuelva los conflictos que se planteen».*

En definitiva, concluye la Exposición de Motivos, *«esta actualización legal pretende conseguir una mayor simplificación sin merma de las garantías, favoreciendo la actividad económica y social cuando proceda, y, en la misma medida, reforzando con normas más claras los valores ambientales, territoriales y culturales merecedores de protección. El objetivo es la claridad y certeza sobre las reglas que protegen y ordenan el territorio».*

3. Finalmente, en cuanto a su estructura y contenido, el PL consta de:

- Una parte introductoria, denominada adecuadamente *«Exposición de Motivos»*, donde se justifica la iniciativa normativa y el marco competencial a cuyo amparo encuentra cobertura la modificación que se pretende aprobar, así como el cumplimiento de los principios de buena regulación.

- Una parte dispositiva integrada por un artículo único, integrado por 195 apartados, destinados cada uno de ellos a la modificación de preceptos de la Ley del Suelo.

- Una parte final, integrada por dos Disposiciones adicionales, cinco Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma

1. El contenido del PL se incardina sobre varias materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante EAC).

Como señala la Exposición de Motivos de la norma proyectada, los títulos competenciales básicos que habilitan esta iniciativa normativa lo constituyen la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del paisaje (art. 156 EAC) y la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 158 EAC).

De igual modo resulta de aplicación la competencia de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente (art. 153 EAC), la competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (art. 154 EAC), así como otros títulos competenciales sectoriales (aguas, litoral, energía, hidrocarburos y minas, arts. 152, 157 y 163 EAC).

A ello debe añadirse la competencia de desarrollo legislativo sobre régimen jurídico, procedimiento administrativo y organización administrativa (art. 104 a 106 EAC).

2. El art. 156 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, que incluye, en todo caso: a) el establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos; b) el establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial, así como su gestión; c) las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias y d) la determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional en su STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 3, *«la competencia sobre ordenación del territorio “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1 B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental ‘está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo’ (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).” (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3). Esto es, como se declara en la STC 8/2012 (FJ 8), la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio “tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo”, sin perjuicio de que otras competencias sectoriales del Estado impliquen una disposición “sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas” (STC 40/1998, FJ 30)», doctrina que se reitera en su Sentencia 18/2022, de 8 de febrero (FJ 2).*

Por su parte, el art. 158 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en materia de urbanismo, que comprende: a) el régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos; b) el régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad, que incluye, en todo caso, la clasificación, categorización y subcategorización, así como los derechos y deberes asociados a ellos; c) los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; d) la política de suelo y vivienda, los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la urbanización, la edificación y el uso del suelo y el subsuelo y e) la protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

En anteriores Dictámenes de este Consejo se han abordado los contornos constitucional y estatutarios de dichos títulos competenciales (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, 112/2024, de 6 de marzo y 729/2024, de 13 de diciembre, entre otros).

En particular, sobre la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo, decíamos en nuestro Dictamen 8/2024, de 4 de enero, lo siguiente:

« (...) En nuestros Dictámenes 53/2022, de 10 de febrero, y 76/2022, de 24 de febrero, sobre los Decretos-leyes citados nos pronunciábamos ampliamente sobre este título competencial, si bien referido al anterior EAC -con cita de nuestro Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, en relación con el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias que dio lugar a la actual Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias-, en el siguiente sentido:

«La Comunidad Autónoma de Canarias posee estatutariamente competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio», «urbanismo» y «vivienda» (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo que en principio significa «plenitud de la función legislativa» (STC 61/1997).

El «urbanismo», superado el ámbito al que alude su denominación, se extiende a todo el territorio, es el sector material que alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el campo jurídico, se

traduce en la «ordenación urbanística» o del uso del suelo mediante planes de ordenación del territorio y urbanístico.

Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales «como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación».

El contenido que acaba de enunciarse se vierte en la fijación de lo que pudiéramos denominar «políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo» (STS 148/2012, de 5 de junio) y precisa el contenido normal del derecho de propiedad.

Aunque la Constitución «no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo segundo); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE, párrafo tercero). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6 y 45/1989, fundamento jurídico 4)». La definición del Ordenamiento jurídico urbanístico tras la Constitución parte del reparto competencial que establece. Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3ª CE).

Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de afectar al urbanismo pueden citarse los contenidos en el art. 149.1. 8ª, 18ª y 23ª CE: legislación civil (8ª), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y

sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª).

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general (14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...)». Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».

(...)

Lógicamente, la competencia no es absoluta, pues tal legislación debe respetar «el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», por lo que si la «norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional», ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001).

Pero lo relevante en este punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay un prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional, una norma planificadora singular que por lo demás no es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla».

Además, en clara conexión con las materias anteriores, ha de invocarse igualmente la competencia de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente (art. 153 EAC), así como la competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (art. 154 EAC). Sobre estas materias también se ha pronunciado este Consejo en diversos Dictámenes (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, 125/2025, de 25 de marzo y 51/2026, 11 febrero), a los que nos remitimos.

Por último, en tanto que en el Proyecto de Ley regula aspectos organizativos y procedimentales, deben invocarse también las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma ex arts. 104 y 106 EAC, que atribuyen, respectivamente, la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, y la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria, en ambos casos sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE.

También sobre estos títulos competenciales ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo, entre otros, en su Dictámenes 198/2022, de 18 de mayo, 502/2021, de 19 de octubre y 8/2024, de 4 de enero, entre otros, a los que igualmente nos remitimos.

En definitiva, el PL examinado se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de su Estatuto de Autonomía, si bien deberá respetar la legislación básica del Estado y también preservar la autonomía local constitucionalmente garantizada de las entidades locales afectadas (arts. 140-142 CE).

V

Observaciones al contenido del PL

1. EL PL lleva a cabo una amplia modificación de la LSENPC con la finalidad, como ya se ha señalado y en términos de su Exposición de Motivos, de actualizar la regulación a la luz de la experiencia derivada de la aplicación de sus disposiciones, de las normas aprobadas con posterioridad y de algunos pronunciamientos jurisprudenciales que afectan a la legislación del suelo, así como, de manera especial, la evolución e innovación de los valores que deben ser considerados en la toma de decisiones territoriales, como el reto demográfico, la cohesión territorial, y la renovación urbana. A ello se une el objetivo de lograr una mejor coordinación con las restantes políticas públicas, en la medida que la ordenación territorial y urbanística puede contribuir de forma decisiva a retos a los que se enfrenta nuestra

sociedad como el cambio climático, una transición energética, la integración de la evaluación ambiental en la toma de decisiones o la tutela del patrimonio cultural.

En este contexto, también señala la Exposición de Motivos (apartado II) que el criterio general que guía la reforma es el de la clarificación, efectuando cambios en aquellos artículos que plantean dudas interpretativas o que no han cumplido con la finalidad estipulada en su redacción original y precisan de aclaración para conseguirlo, otorgando así mayor precisión a tales preceptos.

Por otra parte, la modificación no altera las «piezas básicas» de cada una de las dimensiones sobre las que se proyecta la Ley, sin cambios estructurales. En este sentido, indica la Exposición de Motivos (apartado II) que *«el régimen jurídico del suelo (clases, categorías, calificación) se mantiene; el cuadro de instrumentos de ordenación sigue siendo el mismo, sin perjuicio de introducir ajustes necesarios para mejorar su funcionalidad y la relación entre ellos; los medios y las técnicas de gestión y ejecución del planeamiento permanecen iguales, si bien se aclara el régimen de las actuaciones en la ciudad existente para potenciarlas en detrimento del urbanismo de expansión; también permanecen iguales, salvo algunos ajustes técnicos, los títulos habilitantes de la edificación y los usos; lo mismo acaece con la regulación de las potestades administrativas en garantía de la legalidad urbanística (restablecimiento urbanístico y sancionadoras). Haciendo un paralelismo con la ordenación urbanística, la reforma afecta fundamentalmente a la ordenación pormenorizada del texto legal, en algunos aspectos con intensidad, pero los elementos estructurales se mantienen»*.

En cuanto a las novedades que se introducen, se especifican en la Exposición de Motivos las siguientes:

- *Medidas en materia de principios generales y organización* (apartado III): Se señalan como principios generales que inspiran la reforma el desarrollo sostenible y, en el ámbito de la actividad planificadora, el reto demográfico, la cohesión territorial y la agenda urbana, a los que se suman el cambio climático, la transición energética, la economía circular y la efectividad del derecho a la vivienda. Por lo que se refiere a la ciudadanía, según la Exposición de Motivos se refuerza su estatuto jurídico, con particular atención al derecho a la información urbanística, exigiendo que sea comprensible y adecuada, con un lenguaje claro y sencillo.

Por lo que se refiere a la organización administrativa, la Ley reordena el ejercicio de las competencias de la Administración autonómica, separando la emisión del informe único en la tramitación de los planes insulares y los planes generales, del ejercicio de funciones de evaluación ambiental de planes y proyectos, que se admite que pueda ser desempeñada tanto por un órgano colegiado, como por un órgano

unipersonal. Asimismo, se instaure como uno de los criterios rectores de la actualización proyectada el de la simplificación administrativa, mediante la reducción a la mitad del plazo de informe en los supuestos de cooperación interadministrativa en actuaciones de relevancia territorial.

- Medidas en materia de régimen del suelo (apartado IV).

El PL introduce también modificaciones en el régimen del suelo.

Con respecto al suelo rústico, la actualización se limita a ajustar alguno de los cambios ya introducidos en la LSENPC por la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, que modificó de forma sustancial el régimen jurídico de los asentamientos rurales, introduciendo cambios puntuales.

En cuanto al suelo urbanizable, se refuerzan las medidas dirigidas a contener su expansión, con dos determinaciones concretas: el incremento del 10 % al 15 % del aprovechamiento lucrativo de cesión obligatoria en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, y, en orden a facilitar la utilización del suelo urbanizable ya clasificado, se aclara que la obligación de desclasificar suelo de superficie equivalente para clasificar nuevo suelo urbanizable en atención a las necesidades municipales se puede realizar aunque el nuevo uso sea distinto del original. Del mismo modo, en relación con el suelo clasificado como urbanizable sin previsión razonable de desarrollo, habiendo transcurrido tiempo suficiente para llevarlo a cabo, se adoptan medidas para su reclasificación a rústico, en particular el suelo así clasificado incluido en planes no adaptados a la legislación autonómica del territorio y del suelo.

En relación con el suelo urbano, se aclara el concepto de solar, exigiendo para tener esa condición que el acceso lo sea por vía pavimentada abierta al uso público, así como encintado de aceras o equivalente, habida cuenta la generalización de zonas peatonales. La otra modificación relevante se refiere a la profundización en el régimen jurídico de los suelos urbanos incluidos en actuaciones de dotación, y en la regulación de un novedoso estatuto jurídico para aquellos que sean incluidos en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

- Medidas en materia de instrumentos de ordenación (apartado V).

El objetivo del PL en relación con los instrumentos de ordenación se centra en el establecimiento de un conjunto de medidas encaminadas a agilizar y simplificar la

elaboración de los planes. Fundamentalmente, la reducción de los plazos de emisión de informes, consulta e información pública; la reducción de trámites y la identificación de las fases del procedimiento sustantivo de elaboración con las del procedimiento instrumental de evaluación ambiental estratégica. Este nuevo procedimiento se aplica además a todos los instrumentos de ordenación. Se introducen modificaciones además en cada instrumento de ordenación en particular.

- Medidas en materia de gestión y ejecución (apartado VI).

En materia de gestión y ejecución del planeamiento, señala la Exposición de Motivos que la actualización se limita a realizar algunos ajustes en atención a la experiencia resultante de la aplicación de estas normas en estos años, incorporando previsiones recogidas en el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias de 2018.

Se introducen asimismo determinadas modificaciones en relación con la ejecución de los sistemas generales (en materia de expropiación por imperativo legal y se generaliza la previsión recogida en el Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, de que los sistemas generales adscritos a unidades de actuación puedan ser ejecutados de forma anticipada por la Administración, asumiendo el sobrecoste que ello comporte) y en cuanto a la formas de recepción de la urbanización (que puede ser expresa o por imperativo legal, de toda la urbanización o de parte de la misma, o de alguno de los servicios, con la modalidad de recepción tácita de creación jurisprudencial) y las actuaciones sobre el medio urbano.

- Medidas en materia de intervención en garantía de la legalidad (apartado VII).

En esta materia se mantiene el régimen previsto en la vigente Ley, si bien se efectúan aclaraciones en orden a superar algunas trabas surgidas en su aplicación, así como para avanzar en la simplificación procedimental, pero sin cambio sustancial.

Por lo que se refiere al régimen sancionador, se amplía el plazo de vigencia de las medidas provisionales adoptadas antes de incoar el procedimiento, así como el plazo de resolución y notificación, resultando el cambio más relevante en esta materia el incremento de la cuantía mínima de las sanciones leves.

- Por último, el PL también introduce modificaciones en la parte final de la LSENPC (apartado VIII) y se cierra con un conjunto de disposiciones adicionales, transitorias y finales (a las que se refiere la Exposición de Motivos en su apartado IX).

2. Observaciones sobre la evaluación ambiental

2.1. En diversos artículos del PL se modifica la aplicación de la evaluación ambiental a determinados instrumentos de planeamiento o proyectos. Atendiendo a esta circunstancia común a tales propuestas del PL procede un análisis inicial conjunto de la cuestión, y luego una aplicación singularizada a cada uno de ellos, para alcanzar una respuesta particularizada de este Consejo Consultivo.

Así:

- Apartado cuarenta y nueve. Artículo 86

El PL modifica, entre otros, el apartado 2,b) de este precepto, que establece:

«2. En el marco de la legislación básica del Estado, serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada:

b) Las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación, salvo que no constituyan variaciones fundamentales de las estrategias y directrices de los planes aprobados ni diferencias sustanciales en los efectos previstos o en la zona de influencia, que quedan excluidas de evaluación ambiental».

- Apartado setenta y cinco: Artículo 129. Evaluación ambiental (de los proyectos de interés autonómico o insular)

«3. Aquellos proyectos de interés insular o autonómico que no comporten ordenación, por cuanto su aprobación y ejecución no precisa alterar las determinaciones del planeamiento vigente en el ámbito sobre el que se proyecta, se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando sea preceptivo de acuerdo con la legislación de evaluación ambiental».

- Apartado noventa y dos: Artículo 150. Estudios de detalle

« (...)

4. Para la elaboración y la aprobación de los estudios de detalle, incluido el régimen de silencio administrativo, se estará a lo previsto para los planes parciales de iniciativa privada, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto».

- Apartado noventa y cinco: Artículo 154. Ordenanzas provisionales insulares y municipales

« (...)

3. Estas ordenanzas quedan excluidas de evaluación ambiental cuando se proyecten sobre suelos urbanos que no conlleven una reforma integral de la urbanización y, en todo caso,

cuando el cambio afecte a determinaciones sin proyección espacial concreta. En los restantes casos, su elaboración se someterá al procedimiento de evaluación ambiental simplificada».

- Apartado ciento dos: Artículo 172. Evaluación estratégica de planes y programas de carácter territorial que afecten a la Red Natura 2000

«1.Cualquier plan o programa con efectos territoriales o urbanísticos que no tenga relación directa con la gestión del lugar o que no sea necesario para la misma, y que pueda afectar de forma apreciable a los lugares de la Red Natura 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se presente ley, así como de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

A dichos efectos, el órgano responsable de la gestión del Espacio Red Natura 2000 determinará si el plan o programa previsto tiene relación directa con la gestión del espacio y si es o no necesaria para el área protegida, así como si se prevé que podría generar o no efectos adversos apreciables en el lugar.

2.Para adoptar las decisiones a que se refiere el apartado anterior no será necesario tramitar el procedimiento de evaluación ambiental del plan y programa, sin perjuicio, en caso de que pudiera generar efectos adversos apreciables en el lugar, de ponerlo en marcha conforme a la legislación estatal básica de evaluación ambiental».

- Apartado ciento veinte y tres. Artículo 290.2. Convenios que modifican planeamiento

«2. Los convenios previstos en la letra e) del apartado anterior están excluidos de evaluación ambiental estratégica en tanto reajuste a una actuación pública impuesta; también quedan excluidos los mencionados en la letra f) por su escasa dimensión y actuar sobre suelos ya transformados».

- Apartado ciento treinta y tres: Artículo 307. Delimitación y ordenación por programas de actuación de renovación o mejora urbana

« (...)

3.Estos programas de actuación están excluidos de evaluación ambiental cuando se proyectan sobre suelos urbanos que no conllevan una reforma integral de la urbanización y, en todo caso, cuando el cambio afecte a determinaciones y/o normas que no tengan proyección espacial concreta».

- Apartado ciento noventa y tres: Disposición adicional trigésimoquinta. Reversión y restauración ante daños ambientales.

«1.En el marco de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, la aprobación de proyectos dirigidos a revertir daños ambientales derivados

o producidos por actuaciones ejecutadas y existentes, tales como emisarios submarinos, impactos de actividades mineras u otros análogos, podrán llevarse a cabo sin previa adaptación de la ordenación ambiental, territorial o urbanística aplicable, y quedan exentos de evaluación de impacto ambiental en la medida que su aplicación puede tener efectos perjudiciales para la corrección del daño ambiental, entre ellos la demora o el agravamiento de la situación».

2.2. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 123/2021, de 3 de junio, analiza la cuestión que nos ocupa, esto es, la posibilidad de eximir o modular las declaraciones ambientales, en los siguientes términos, con referencia a pronunciamientos anteriores (FJ 4,B):

«Tal y como pone de relieve la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, este tribunal se ha pronunciado en tres ocasiones distintas sobre la inconstitucionalidad mediata de otras normas autonómicas contra las que se alegaba, como aquí, que rebajaban el nivel de protección ambiental establecido en los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 al eximir de evaluación ambiental estratégica bien varias categorías completas de planes de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 109/2017 ya citada, y STC 161/2019 de 12 de diciembre), bien ciertos tipos de planes concretos como los estudios de detalle (STC 86/2019, de 20 de junio):

a) En la STC 109/2017 el Tribunal enjuició si el art. 9.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental vulneraba los arts. 6 y 8 de la Ley estatal por excluir de la obligación de someter a evaluación ambiental estratégica un variado elenco de planes o de sus modificaciones (entre los que se encontraban también los estudios de detalle). En este caso el Tribunal, declaró que “los preceptos estatales fijan una regla general: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa”, concluyendo que la disposición autonómica en cuestión incurría en la vulneración competencial denunciada porque “excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente”. Fueron desestimadas las alegaciones de la representación procesal del Gobierno autonómico que argumentaban, atendiendo a la naturaleza de los planes excepcionados, que la falta de evaluación ambiental estratégica no suponía una rebaja de la protección medioambiental que deriva de la norma básica, concluyendo que “no es posible en ese caso determinar a priori que todos los planes o

sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse ‘beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente’, y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica” (FJ 3). (...)

b) Posteriormente, en la STC 86/2019 el Tribunal examinó el art. 150.4 la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que excluye del procedimiento de evaluación ambiental los estudios de detalle. El Tribunal concluyó que esta disposición no vulnera el art. 149.1.23 CE por no entrar en contradicción efectiva con la normativa básica estatal sobre evaluación ambiental estratégica, a la luz de la “escasa dimensión e impacto” de estos instrumentos de ordenación urbanística. Declara así que “[u]n examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general -suelo urbano-, bien del plan parcial -suelo urbanizable-, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada -alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas- (apartados 1 y 2); no pudiendo, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas (apartado 3). La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA [Ley de evaluación ambiental], al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección” [FJ 11 B) a)]. (...)

c) Finalmente, en la STC 161/2019 el Tribunal declara inconstitucional el art. 22.9 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, por rebajar el nivel de protección ambiental de los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental. Dicha disposición modificaba el art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, introduciendo dos párrafos finales, para permitir “en casos excepcionales” la suspensión de forma total o parcial de la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico, la cual se concretaría en “normas transitorias sin la consideración de instrumento de planeamiento a efectos urbanísticos ni ambientales” cuando no introdujera cambios en la clasificación del suelo prevista en el planeamiento y no estableciera el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizador o núcleos rurales. Precisaba, asimismo, que su alcance y objeto estaría limitado a establecer “el mínimo contenido normativo necesario que permita el normal ejercicio de las facultades

urbanísticas en los suelos consolidados anteriores, sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente”. En aplicación de la doctrina sentada en la STC 109/2017 el Tribunal declara en este caso que “con independencia de la calificación formal que le otorgue el legislador murciano, las normas transitorias a las que se refiere el precepto pretenden regular el uso del suelo (se busca con este tipo de norma que ‘permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores’), por lo que, aunque formalmente no sean un plan urbanístico o su modificación, produce sus efectos, y, por tanto, se subsumen en el concepto material de plan que la norma básica emplea para determinar si procede exigir la evaluación ambiental”. Y llega a la conclusión de que, de modo similar al supuesto ya enjuiciado por la mencionada STC 109/2017, “[l]a norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente”. En este contexto específico el tribunal va a considerar que “lo relevante no es si dichas normas provisionales fijan o no el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, sino que las mismas operan como una modificación transitoria de un instrumento de planeamiento urbanístico que estaba sometido a evaluación ambiental estratégica (art. 6.2 de la Ley 21/2013)” [FJ 6 c)].

En definitiva, estamos ante casos distintos: en las SSTC 109/2017 y 169/2019 el tribunal se pronunció sobre la contradicción con la normativa básica de disposiciones autonómicas que excluían de evaluación ambiental estratégica varias categorías enteras de planes de ordenación del territorio o urbanismo (o “normas transitorias” que, al margen del nomen iuris, pretendían regular el uso del suelo); y en estos casos concluyó que no era posible determinar a priori que todos los planes o modificaciones a las que se referían los preceptos impugnados estuvieran exentos de tener un impacto significativo en el medio ambiente, por lo que se producía una rebaja del nivel de protección establecido por la norma básica. En la STC 86/2019, por otra parte, examinó la exención de evaluación ambiental en relación con un instrumento de planeamiento urbanístico concreto: los estudios de detalle; a la luz del objeto y alcance limitado que les atribuye la norma autonómica en cuestión, en este caso declaró que no incurría en contradicción con la legislación básica estatal, al no ser dicho instrumento, conforme a la regulación examinada, susceptible de tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

C) De la lectura del auto, así como de las alegaciones de algunas de las partes, se desprende que tales pronunciamientos han podido generar cierta confusión, por lo que, la cuestión aquí planteada da la ocasión a este tribunal de precisar y completar la doctrina que

acabamos de exponer, en relación con el objeto y alcance de los arts. 6 y 8, y su aplicación, en concreto, a los planes y programas regulados en los apartados 1, letra a) y 2, letras a) y b) del art. 6.

Del tenor del art. 6, y a la luz del preámbulo y del objeto que el art. 1 atribuye a esta Ley, se infiere que deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria todos los planes y programas a los que, por cumplir con los requisitos objetivos establecidos en el apartado 1 del art. 6, se les presume en todo caso que tienen “efectos significativos en el medio ambiente”; deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada, por otra parte, aquellos planes o programas de los que no cabe descartar a priori que “puedan” tener tales efectos por cumplir con los requisitos del apartado 2 del mismo artículo.

De modo que, por lo que aquí interesa en particular:

(i) Quedan sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, según el apartado 1, letra a), los planes que se refieren, entre otros sectores o materias, a la “ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo” y que “[e]stablezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental”.

(ii) Quedan sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada, según el apartado 2, las “modificaciones menores” de los planes del apartado 1 [letra a)], o los planes también del apartado 1 que “establezcan a nivel municipal de zonas de reducida extensión” [letra b)], y los planes que, pese a no cumplir alguno de los requisitos del apartado 1, sean el marco para la aprobación de proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente [letra c)]. De manera que, en estos casos, compete al órgano ambiental determinar si pueden o no tener “efectos significativos en el medio ambiente” mediante la emisión de un informe ambiental estratégico [art. 5.2 e)].

En definitiva, tanto en los supuestos del apartado 1 letra a), como del apartado 2, letra a) o letra b) del art. 6, la normativa básica establece como requisito, en todo caso, no solo que se refieran al ámbito material de “ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo”, sino también que dichos planes o programas “establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental”. En el caso de la letra c) ha de tratarse de planes que sean el marco para la aprobación de proyectos de los que, aunque no cumplan con alguno de los requisitos del apartado 1, no pueda descartarse a priori que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente [letra c)].

Dado que estos requisitos responden a lo dispuesto por el artículo 3, apartado 2, letra a), apartado 3 y 4 de la Directiva 2001/42/CE de evaluación ambiental estratégica, procede tomar en consideración que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que para determinar si los planes o programas “establecen el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337, debe examinarse el contenido y la finalidad de tales programas, habida cuenta del alcance de la evaluación

medioambiental de los proyectos, tal como se prevé en dicha directiva” [STJUE de 17 de junio de 2010, *Terre wallonne ASBL* (C-105/09) y *Inter-Environnement Wallonie ASBL* (C-110/09), contra *Région wallonne*, ECLI:EU:C:2010:355, apartado 45]. Ha precisado también que “la obligación de efectuar la evaluación medioambiental prevista en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva EME [evaluación medioambiental estratégica], al igual que la obligación que se deriva del artículo 3, apartado 2, letra a), de la misma directiva, depende de si el plan o programa en cuestión establece un marco para la autorización de proyectos en el futuro (STJUE de 12 de junio de 2019, *Terre wallonne ASBL*, ECLI:EU:C:2019:484, apartado 40). Además, ha aclarado que el concepto “planes y programas” comprende, a tales efectos, “cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente”, y que “el concepto de ‘conjunto significativo de criterios y condiciones’ debe entenderse de manera cualitativa y no cuantitativa”, a los efectos de “atajar posibles estrategias dirigidas a eludir las obligaciones establecidas por la Directiva EMEA [Directiva 2001/42/CE] que podrían concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de esta directiva” (STJUE de 7 de junio de 2018, *Thybaut y otros*, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, apartados 54-55 y jurisprudencia citada). Asimismo, en el marco de una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los apartados 2, 3 y 5 del art. 3 de la Directiva 2001/42/CE, y su aplicación a la ordenación del territorio de pequeñas zonas a escala local, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado que “si un Estado miembro estableciese un criterio que tuviera como consecuencia que, en la práctica, la totalidad de los planes de una determinada categoría quedase de antemano exenta de la obligación de someterse a una evaluación de impacto ambiental, sobrepasaría el margen de apreciación de que dispone en virtud del artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42/CE, en relación con los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo, salvo que, basándose en criterios pertinentes tales como su objeto, la extensión del territorio que abarcan o la sensibilidad de los espacios naturales afectados, pudiese considerarse que ninguno de los proyectos excluidos podría tener efectos significativos en el medio ambiente” (STJUE de 22 de septiembre de 2011, *Valčiukienė y otros*, C 295/10, ECLI:EU:C:2011:608, apartado 47)”. Criterios interpretativos que han de guiar la aplicación de estas disposiciones a través del Derecho interno, sin perjuicio del marco constitucional de distribución de competencias.

Por lo que se refiere al art. 8 de la Ley básica, hemos de tomar en consideración en este caso su apartado 1, que precisa dos tipos de planes o programas que se excluyen expresamente del ámbito objetivo de la ley: los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario. Por el contrario, los apartados 2, 3 y 4 de este artículo no regulan -como

alega el abogado del Estado- el procedimiento de exclusión caso a caso de planes y programas, sino que se refieren únicamente a la exclusión de determinados tipos de proyectos y al procedimiento previsto para la exclusión, caso a caso, de estos. Debemos puntualizar, además, que el hecho de que el apartado 1 del art. 8 excluya expresamente dos tipos de planes o programas del ámbito objetivo de esta Ley no implica per se que no pueda haber otros planes o programas que, por no cumplir con los requisitos establecidos por el art. 6 de la Ley básica, no están sometidos a evaluación ambiental estratégica en los términos exigidos por la legislación básica. Este es el caso de aquellos instrumentos que por su objeto y alcance no puedan concebirse en ningún caso como “el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental” y en relación con los cuales pueda considerarse con carácter general que no son susceptibles de “tener efectos significativos en el medio ambiente”.

No entran por tanto en contradicción con el art. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurren en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicable, no puedan constituir en ningún caso “el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental”, ni tampoco el marco para la futura aprobación de otros proyectos, y se pueda determinar a priori -atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados- que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente.

En síntesis, la exclusión en la normativa autonómica de categorías o tipos completos de planes y programas que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de evaluación ambiental vulnera de forma mediata el art. 149.1.23 CE, por implicar una rebaja del nivel de protección ambiental establecido por el legislador básico. Este es el caso, en particular de aquellos planes a los que se les presume en todo caso, iuris et de iure, efectos significativos en el medio ambiente (apartado 1); o que, pudiendo tener dichos efectos (apartado 2), deberán someterse a evaluación ambiental estratégica simplificada para determinarlo mediante un informe de impacto ambiental. En el caso de los planes o programas relativos a “ordenación del territorio urbano y rural, o al uso del suelo”, en concreto, quedan sometidos evaluación ordinaria [en el caso de la letra a) del apartado 1], o simplificada [en los casos de las letras a), b) y c) del apartado 2], cuando establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos legalmente a evaluación de impacto ambiental, o que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Requisito este último cuyo cumplimiento habrá que verificar a la luz del contenido y finalidad de los mismos.

(...) »

2.3. En síntesis pues, para el Tribunal Constitucional no entran en contradicción con el art. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurrir en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicable, no puedan constituir en ningún caso *«el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental»*, ni tampoco el marco para la futura aprobación de otros proyectos, y se pueda determinar a priori -atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados- que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente.

A la luz de esta doctrina se constata que en los preceptos del Proyecto de Ley a los que se refiere el apartado 2.1 expresamente se ha procurado añadir *«de conformidad con la legislación básica»* o introducir condicionantes para que no proceda el estudio ambiental, acogiéndose para ello a los pronunciamientos del Alto Tribunal.

De todos los señalados, tiene expreso respaldo la supresión de la evaluación ambiental de los estudios de detalle (art. 150), avalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 86/2016, *dada su escasa entidad, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental*.

En los restantes supuestos, se ha acotado para cada uno la condición que permitiría prescindir del estudio ambiental, lo que en principio, a la vista de su contenido, podría hacer considerar que se mantiene en los márgenes establecidos por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, estas excepciones se construyen en algunos casos sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados o declaraciones genéricas que merman la seguridad jurídica que debe ofrecer toda regulación, sin que se establezcan criterios concretos que permitan aplicar la norma de forma similar en todos los casos, pues esta excesiva indeterminación deja en definitiva en manos de operador jurídico su concreción en el caso concreto.

Así, por lo que se refiere al **art. 86** (modificaciones menores de los instrumentos de ordenación), la excepción se construye sobre conceptos jurídicos indeterminados, sin aclarar qué se entiende por variaciones fundamentales o modificaciones sustanciales lo cuál es la zona de influencia a que se refiere y, sobre todo, sin tener

en cuenta si el plan cuya modificación se pretende ha sido objeto o no de evaluación ambiental estratégica.

Lo mismo puede decirse en el caso de las ordenanzas provisionales (**art. 154**) y de los programas de actuación de renovación o mejora urbana (**art. 307**), en los que el criterio que permite excluir la evaluación ambiental es la *reforma integral*, sin mayores especificaciones. Además, en el caso de las ordenanzas, en tanto que se trata de instrumentos de ordenación urbanística complementarios con capacidad para modificar la ordenación territorial o urbanística pueden constituir el marco para futuros proyectos, por lo que conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional sería exigible la citada evaluación.

En cuanto al **art. 129** (proyectos de interés autonómico o insular), la remisión a la legislación de evaluación ambiental permite considerar que se ajusta a la normativa básica, dado que los Anexos I y II de la Ley 21/2013 establece que proyectos han de someterse a evaluación ambiental ordinaria (Anexo I) o simplificada (Anexo II).

Por lo que se refiere al **art. 172**, sin perjuicio de lo que después se señalará sobre los cambios introducidos en el precepto, mantiene la exigencia o no de evaluación ambiental en los mismos términos iniciales y, en todo caso, se exige cuando se advierta que el plan o programa de carácter territorial que afecte a la Red Natura 2000 puede generar efectos adversos en el lugar.

Por último, la **Disposición adicional trigésimoquinta** exime de evaluación de impacto ambiental en los casos de reversión y restauración ante daños ambientales en la medida que su aplicación puede tener efectos perjudiciales para la corrección del daño ambiental, entre ellos la demora o el agravamiento de la situación.

En la particularidad del supuesto y su finalidad restauradora del medio ambiente podría encontrarse justificación a esta excepción, dado que, por su propia naturaleza, no producirían efectos negativos sobre el medio ambiente.

3. Observaciones al resto del articulado

- Apartado veinte y cuatro. Artículo 47.3

El nuevo texto propuesto para este apartado se refiere al régimen jurídico del suelo urbano incluido en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, por lo que no regula una categoría de suelo, objeto del precepto según su encabezamiento, sino el régimen jurídico (derechos y deberes) del mismo, por lo que su ubicación más sistemática sería la de los arts. 55 a 57 de la Ley. La objeción no es

meramente formal, pues puede generar confusión regular conjuntamente la descripción de las categorías de suelo y el régimen jurídico de cada clase y categoría del mismo.

- Apartado veinte y seis. Artículo 49.b

El PL pretende sustituir el derecho a ejecutar la urbanización por el derecho a promoverla. La actividad de promoción puede entenderse suficientemente definida por el art. 2.4.j LSENPC; según este precepto promover es «*impulsar la actuación*» urbanizadora mediante «*diligencias*», es decir trámites u «*operaciones jurídicas (...) para la ejecución*» (2.4.^a LSENPC). Concepto éste distinto del de ejecución, o «*ejecución material*» (2.4.^a a LSENPC), de la urbanización, que implica el desarrollo de obras, no meros trámites o diligencias, para concretarla (2.4.d LSENPC). Esta precisión no es ociosa en este caso.

El vigente texto de la Ley atribuye a las personas propietarias del suelo el derecho a ejecutar las obras de urbanización, «*salvo que deban realizarse directamente por la Administración*». Con esta salvedad la vigente LSENPC no atribuye aquel derecho a las personas propietarias en los sistemas de ejecución pública (art. 196.3 y concordantes LSENPC), y tampoco en aquellos supuestos extraordinarios de intervención pública directa.

En el PL el «*derecho a promover*», y su ejercicio, parece constituirse en todo caso en condición para la ejecución, incluso en los supuestos de «*realización directa por la Administración actuante*», en los supuestos de ejecución pública o similares. Es decir, la modificación propuesta por el PL impediría a las Administraciones competentes la ejecución pública si la persona propietaria no ejerce previamente la acción de promover la urbanización, si no toma la iniciativa.

- Apartado cuarenta y nueve. Artículo 86.8

El apartado 8, párrafo segundo, de este precepto dispone:

«*El órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente y un análisis de los efectos significativos sobre el medio ambiente, o en su caso realizará el informe ambiental estratégico, no siendo de su competencia la formulación de observaciones de contenido jurídico, que se tendrán por no hechas. De igual modo, en el trámite de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, los pronunciamientos o informes que se emitan deberán circunscribirse exclusivamente a los aspectos medioambientales*».

No se alcanza a comprender el sentido de esta prohibición, por cuanto que la evaluación ambiental, si bien se dirige a valorar el impacto de la actuación sobre el medio ambiente no impide que se valore asimismo su ajuste a la normativa de aplicación.

- Apartado cincuenta y ocho. Artículo 103.2

Donde indica «*Administración estatal*» debe señalar «*Administración General del Estado*».

- Apartado cincuenta y nueve. Artículo 104.3

En relación con la materia cuya regulación se inicia en este artículo, la de los planes y normas de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000, procede advertir que la modificación que pretende introducir el PL mantiene el tratamiento no unificado que ya se advierte en el texto vigente. Efectivamente, inexplicablemente, y con riesgo para la claridad de la norma, estas materias se regulan en el Capítulo tercero del Título III, y también por separado en el Título IV. Y de esta falta de sistemática adolecen tanto el PL como la Ley que se modifica.

- Apartado sesenta. Artículo 108

El art. 108 regula el establecimiento de las zonas diferenciadas dentro de los planes rectores de uso y gestión.

Sin embargo, la nueva clasificación es confusa, cuando dentro de la categoría de uso moderado incluye la subcategoría, también, de uso moderado, junto a la de uso tradicional. En el texto vigente no se produce esta confusión.

La definición que contiene de cada una de las zonas se mantiene en todas ellas conforme a la norma vigente, sin introducir modificaciones.

Además la alteración se produce en la denominación de cada una de ellas «*en el marco de la legislación básica*», y la técnica empleada resulta confusa, pues se establece la nueva denominación y al propio tiempo permanece, entre paréntesis, la actualmente vigente, lo que se completa con un nuevo apartado 3 en el que se señala que «*las zonas descritas en el apartado 1 conforme a la legislación básica se corresponden con las tradicionalmente empleadas por la legislación autonómica en los términos que se indican*». Debiera por ello presentar una redacción y sistemática más clara.

- Apartado sesenta y seis. Artículo 119

Puesto que la nueva redacción de este artículo no contiene números, sobra el 1, que debe eliminarse.

- Apartado sesenta y nueve. Artículo 123

El PL modifica 123 LSENPC, relativo al objeto de los proyectos de interés insular o autonómico.

Dispone su apartado 1:

«1. Los proyectos de interés insular o autonómico tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o actividades de relevancia supramunicipal o suprainisular, por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características. Se excluyen las actuaciones turísticas alojativas».

La modificación que se opera consiste en la supresión de la limitación de que tales proyectos han de ser de carácter estratégico y cuando se trata de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. La referencia al carácter estratégico se elimina además del apartado 3 de este mismo precepto y de la letra a) del art. 125.1 (apartado setenta y uno).

En el precepto se mantiene sin modificación su apartado 4, que dispone:

«4. Los proyectos de interés insular o autonómico pueden promoverse sobre cualquier clase de suelo. No obstante, solo podrán afectar a suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública de que se trate; y de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública cuando se trate de suelo rústico de protección agraria».

El art. 13.1, párrafo tercero, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en relación con el suelo en situación de rural, establece:

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

La STC 86/2019, de 20 de junio, no apreció vulneración de este precepto básico estatal por el vigente art. 123 LSENPC, *«pues en él se contempla la posibilidad de autorizar, excepcionalmente, “actos y usos específicos que sean de interés público o social”. Y si algo define a estos proyectos de interés, a los que es inherente el interés público o*

social, es su excepcionalidad por varias razones: i) el carácter estratégico de su objeto, ejecución de “sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes”, o “actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga”; ii) su justificación, pues han de responder a necesidades sobrevenidas o urgentes; iii) el carácter público de la iniciativa cuando puedan afectar a suelo rústico de protección ambiental -en el que se exige, además, que no exista alternativa viable- y de protección agraria (art. 123.1 y 4 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias)» (FJ 10).

La regulación proyectada, sin embargo, al suprimir el carácter estratégico de estos proyectos, y al no exigir que atiendan a necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes, no se ajusta al citado precepto básico en los supuestos de proyectos a desarrollar en suelo rústico.

- Apartado setenta y cuatro. Artículo 128

En el número 7.e) de este artículo, ahora 127, se indica que *«informadas las alegaciones presentadas a los trámites de información pública y de consulta institucional»* se introducirán los ajustes necesarios en el proyecto. Según este mismo número habrá de darse audiencia a los propietarios de suelo, por lo que sus alegaciones habrán de ser informadas y valoradas como todas las demás. Por ello, en el último párrafo de este apartado ha de incluirse además la mención a las alegaciones presentadas por las personas propietarias de suelo.

- Apartado ochenta y siete. Artículo 144

El art. 144 regula la elaboración y aprobación de los planes generales de ordenación.

La modificación que efectúa el PL consiste básicamente en una reordenación de la regulación de este procedimiento, sin que presente reparos. No obstante, se advierte que su apartado 7 no guarda coherencia por lo que se refiere a la concreta tramitación que incorpora, al entremezclar fases del procedimiento que deberían tener una regulación sucesiva, resultando con ello asistemático.

Este apartado dispone:

«7. Una vez publicada la declaración ambiental estratégica, la persona promotora la incorporará su contenido en el plan, sometiendo a la aprobación definitiva por el pleno del ayuntamiento, que lo podrá aprobar de forma total o parcial.

En el caso de que la incorporación de la declaración ambiental estratégica implicara cambios sustanciales sobre la propuesta final de plan se llevará a cabo un nuevo periodo de

información pública y de consulta por plazo de treinta días hábiles sobre las modificaciones introducidas, con carácter previo a su aprobación definitiva.

Con anterioridad a su aprobación definitiva, se procederá a la toma en consideración por parte del pleno y se solicitarán los informes sectoriales legalmente exigibles.

El documento del plan que se someta a la aprobación definitiva deberá ir acompañado de un resumen ejecutivo que detalle las líneas básicas de la ordenación, las conclusiones de los informes emitidos por las administraciones consultadas y las alegaciones presentadas en el trámite de información pública».

Tal como resulta del propio precepto, una vez publicada la declaración ambiental estratégica, la persona promotora incorporará su contenido en el plan y en el caso de que esta incorporación implicara cambios sustanciales sobre la propuesta final de plan se llevará a cabo un nuevo periodo de información pública y de consulta por plazo de treinta días hábiles sobre las modificaciones introducidas.

Tras este trámite, señala el precepto que se procederá a la toma en consideración por parte del pleno y se solicitarán los informes sectoriales legalmente exigibles, sin aclarar si estos informes sectoriales han de solicitarse o no antes de la toma en consideración por el pleno. Tampoco establece el precepto la emisión de informe acerca de las alegaciones recibidas durante el periodo de información pública y consulta.

Procedería en todo caso que como último trámite se estableciera el sometimiento del plan a la aprobación por el Pleno, rediseñando este apartado 7 conforme al orden procedimental que corresponda.

- Apartado noventa y dos. Artículo 150.5

Procede aclarar en este precepto si los presupuestos que han de concurrir en el ámbito de los asentamientos rurales son los de los estudios de detalle.

- Apartado noventa y cinco: Artículo 154.1

Regula este precepto las ordenanzas provisionales insulares y municipales.

Sin perjuicio de lo ya señalado en relación con su apartado 3 (evaluación ambiental), procede realizar la siguiente observación a su apartado 1.

Este apartado dispone:

«1.Cuando surja una necesidad pública cuya atención requiera modificar o adaptar la ordenación territorial o urbanística, y a la que no se pueda responder en plazo por el

procedimiento de modificación menor del planeamiento, se podrán aprobar con carácter provisional ordenanzas insulares o municipales».

La regulación actualmente vigente limita la aprobación de estas ordenanzas provisionales a aquellos casos de extraordinaria y urgente necesidad pública o de interés social, de carácter sobrevenido, que requiera de una modificación de la ordenación territorial y urbanística y a la que no se pueda responder en plazo por el procedimiento de modificación menor del planeamiento.

La modificación propuesta desliga la posibilidad de aprobación de estas ordenanzas de su carácter excepcional, habilitando esta posibilidad cuando se advierta cualquier «*necesidad pública*», pues no se contiene criterio alguno que permita delimitar el presupuesto habilitante de estas ordenanzas, a pesar de que conlleven una modificación de la ordenación territorial y urbanística y que por ello habrán de revestir carácter excepcional, al no seguir los cauces establecidos para la modificación del planeamiento.

- Apartado noventa y cinco. Artículo 154.4

Este precepto contempla la posibilidad de que las ordenanzas provisionales puedan reclasificar suelo cuando se limiten a reconocer la fuerza normativa de lo fáctico.

Un suelo rústico con urbanización consolidada podría ser reclasificado a urbano por estas ordenanzas provisionales, sin pasar por el procedimiento ordinario de modificación del plan; e incluso cabría considerar aplicable esta técnica extraordinaria para reclasificar a rústico o a urbanizable un suelo urbano afectado por un proceso muy intenso de degradación, que hubiere hecho desaparecer los elementos que un día valieron para darle aquella clasificación. A esto denomina el PL «*reconocer la fuerza normativa de lo fáctico*».

La doctrina de la fuerza normativa de lo fáctico es una construcción doctrinal de principios del siglo XX, «*Allgemeine Staatslehre*» (G. Jellinek, 1900) en su perspectiva de síntesis entre lo jurídico y sociológico.

Doctrina a la que se alude en la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 12 de marzo de 2024 (Sección 5.ª; recurso de casación n.º 5113/2022), precisamente en materia de urbanismo. Ya con anterioridad el Tribunal Supremo en diversas ocasiones se había referido a la fuerza normativa de lo fáctico, entre otras, en la Sentencia de 9 de diciembre de 2015, como principio jurisprudencial en materia urbanística.

Por ello, no resulta adecuado su inclusión en un texto normativo. El precepto legal (art. 154.4) deja de tener carácter jurídico cuando exceptúa la prohibición de clasificar suelo a través de ordenanzas provisionales con base o fundamento en la fuerza normativa de lo fáctico. El carácter general de una norma se resiste a que su contenido sea definido apelando a una construcción doctrinal y jurisprudencial dictada en función de la casuística objeto de enjuiciamiento judicial. Las consecuencias o efectos jurídicos del mencionado artículo no pueden depender de la situación fáctica, entre otras razones, por exigencias del principio de seguridad jurídica.

A ello se refieren, entre otras, la STS de 13 de febrero de 2014, al indicar que la fuerza normativa de lo fáctico no puede invalidar a priori la legalidad, ya que el ordenamiento jurídico debe siempre garantizar el principio de legalidad y el interés general.

Por otro lado, no es un principio inmutable que resulte inmune a la actividad legislativa, pues tal concepto no impide que el legislador pueda precisar las determinaciones que estime necesarias. Ni tal principio *«puede prevalecer sobre otro superior, el de la fuerza normativa de lo normativo»* (STS de 13 de febrero de 2014).

Además, se pretende atribuir a las ordenanzas provisionales la posibilidad de cambiar la clase del suelo, una de las determinaciones más importantes de un instrumento de ordenación. Y de hacerlo no a partir de constatar su conexión con una razón de interés general, sino porque ya se encuentra alterada de facto la realidad de la zona, independientemente de que tal alteración responda o no a una razón de interés general. El art. 4.1 del RDL 7/2015, de carácter básico, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece que *«La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste»*. Según este precepto básico el planificador tiene libertad para valorar la presencia de un interés general y definir en consecuencia la ordenación; pero lo que no puede hacer es modificar la ordenación sin conectarla con una apreciación acerca de la concurrencia de un interés general, simplemente porque la realidad ya está alterada.

El procedimiento elegido puede generar situaciones de indefensión de particulares, que en una tramitación singular como la de las ordenanzas no permitiría

ponderar la afectación de intereses de particulares, como sí lo hace el procedimiento de modificación del planeamiento. En aplicación del citado precepto del RDL 7/2015 la intervención del planificador ha de tener en cuenta, además, que su decisión podrá afectar al derecho de propiedad, por lo que también por ello habrá de basar su cambio de clasificación del suelo en razones de interés general, no en consideración exclusivamente a la realidad fáctica del área a reordenar.

Como consecuencia de todo lo anterior puede afirmarse que este párrafo 4 del art. 154 PL resulta confuso e impreciso, y además que contradice la legislación básica.

- Apartado noventa y nueve. Artículo 161.1

Procede la eliminación del término «*formulario*» del título del precepto.

- Apartado ciento dos. Artículo 172

El art. 172 regula la evaluación estratégica de planes y programas de carácter territorial que afecten a la Red Natura 2000.

Su apartado 1 dispone:

«1.Cualquier plan o programa con efectos territoriales o urbanísticos que no tenga relación directa con la gestión del lugar o que no sea necesario para la misma, y que pueda afectar de forma apreciable a los lugares de la Red Natura 2000, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación de la presente ley, así como de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

A dichos efectos, el órgano responsable de la gestión del Espacio Red Natura 2000 determinará si el plan o programa previsto tiene relación directa con la gestión del espacio y si es o no necesaria para el área protegida, así como si se prevé que podría generar o no efectos adversos apreciables en el lugar».

La modificación del precepto se dirige a eliminar la intervención del órgano ambiental, atribuyendo ahora a órgano responsable de la gestión del Espacio Red Natura 2000 la función de determinar si el plan o programa previsto tiene relación directa con la gestión del espacio y si es o no necesaria para el área protegida, así como si se prevé que podría generar o no efectos adversos apreciables en el lugar. En la redacción vigente, por el contrario, cumple la función de informar, correspondiendo al órgano ambiental, a la vista de ese informe, la determinación de si el concreto plan o programa puede eximirse o no de la correspondiente evaluación.

Esta nueva regulación no se ajusta a lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en la que se distingue entre la emisión de informe por parte del órgano gestor del espacio y la función del órgano ambiental, tanto en su art. 8.5, como en su Disposición adicional séptima. Es al órgano ambiental a quien compete la decisión sobre si requieren o no evaluación ambiental, a la vista de las funciones que le atribuye el art. 5.1,e) LEA.

Esta observación se hace extensible a la modificación del art. 174 (apartado ciento cuatro).

- Apartado ciento diecinueve: Artículo 268

El segundo párrafo del precepto determina el alcance deber de conservación, estableciendo:

«Con carácter general, este deber de conservación lo será siempre que el importe de las obras a realizar no supere la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente en características constructivas y superficie útil, correspondiendo lo que exceda a la Administración que ordene el cumplimiento».

Este precepto es reproducción de la legislación básica en la materia, en este caso el art. 15.3 TRLSRU, si bien al establecer que el límite será *«con carácter general»* da entrada a otros posibles supuestos que no recoge el citado precepto básico.

- Apartado ciento veinte y ocho. Artículo 302.1,a)

Añadir *«o norma que la sustituya»*.

- Apartado ciento veinte y ocho. Artículo 302

El PL introduce una novedosa terminología para las actuaciones de urbanización en suelo que según la legislación básica ya es calificable de urbanizado [7.1.a) 2, o 17.2 o 24 RDL 7/2015], y lo hace según su EM (página 4415) *«con el fin de evitar su confusión con la terminología de la legislación estatal básica (en la que las actuaciones sobre el medio urbano son las que se ponen en marcha en situaciones de insuficiencia o degradación del entorno urbano)»*. En primer lugar, la legislación básica no circunscribe las que denomina así a las *«que atienden situaciones de insuficiencia o degradación»*, sino que incluye todas las que implican reformas urbanas, independientemente del grado de degradación de la situación sobre la que incidirán.

En segundo lugar, el PL denomina «*actuaciones sobre el medio urbano*», dándoles el mismo nombre que la legislación básica (arts. 17.2 o 24 del RDL 7/2015), sólo a las que «*atiendan a una situación de insuficiencia o degradación edificatoria o de la urbanización*» (art. 302.2 PL). Cuando no atiendan a tal situación de insuficiencia pero estén dirigidas a la renovación o mejora urbana no serán calificadas por el PL con el término «*actuaciones de sobre el medio urbano*» de la legislación básica (art. 302.1 PL). Tal novedosa calificación introduce confusión, pues por un lado la legislación básica considera actuaciones sobre el medio urbano tanto a las de reforma como a las de renovación, y por el otro porque la normativa básica no menciona el requisito de la insuficiencia o degradación edificatoria o de urbanización.

Tales modificaciones terminológicas aportadas por el PL que se dictamina han de ser calificadas al menos de confusas y poco claras, pues no se fijan los criterios para distinguir con precisión la situación de insuficiencia o degradación edificatoria o de la urbanización (art. 302.2 PL) de aquella otra situación merecedora de una «*renovación o mejora urbana*» pero que no atienda situaciones de insuficiencia o degradación, mientras que sí incluye actuaciones de renovación edificatoria y de la urbanización (art. 302.1 PL).

Pero esta confusa terminología adquiere niveles de mayores consecuencias cuando, como hace el art. 302.2 PL (siguiendo el 17.2 RDL 7/2015), a partir de aquella situación de insuficiencia o degradación se generan importantes efectos jurídicos para los particulares. De entre tales efectos el principal y de mayor alcance es el de imponer a las personas propietarias el deber de participar en su ejecución en régimen de distribución de beneficios y cargas.

En aplicación del principio de seguridad jurídica resulta necesario encontrar una terminología más clara si se quiere separar dos niveles diferentes de complejidad para la reforma urbana; y, desde luego, se impone mayor precisión en la descripción que la Ley vaya a fijar para la «*situación de insuficiencia o degradación*». Dado que la intervención de la Administración actuante ejercerá en este caso facultades discrecionales se requiere el establecimiento en el texto del PL de unos criterios que permitan su aplicación, dentro de márgenes compatibles con la seguridad jurídica; procede, incluso, que se fije algún procedimiento para la determinación de aquella *situación de insuficiencia o degradación*, que permita la audiencia de interesados.

- Apartado ciento setenta y uno. Artículo 385

La denominaron de los bienes protegidos por la legislación de patrimonio cultural, que es la *lex specialis* en esta materia, no es la de «*bienes histórico-culturales*», sino la de «*bienes de interés cultural*» (arts. 22.1 ss. de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias). En materia de Derecho sancionador la precisión conceptual y terminológica debe ser especialmente rigurosa, por lo que procede modificar en tal sentido el PL.

- Apartado ciento setenta y cuatro. Artículo 388

El PL da una nueva redacción al art. 388 en los siguientes términos:

«Artículo 388. Vertidos, depósitos y abandono de materiales y residuos.

1. Se califica como infracción grave y se sancionará con multa de 6.001 a 60.000 euros el depósito o vertido no autorizado, así como el abandono de materiales, escombros o cualquier otro residuo, incluyendo vehículos, aparatos y enseres, en suelo rústico.

2. Si las conductas tipificadas en el apartado anterior alterasen las condiciones naturales de un espacio natural protegido o de su zona periférica de protección, o le ocasione daños, se califican como infracción muy grave y se sancionarán con multa de 60.001 a 300.000 euros.

3. Las multas a que se refieren los apartados anteriores no podrán ser inferiores a las previstas en la legislación básica en materia de residuos y en materia de patrimonio natural y biodiversidad».

En sus apartados 1 y 2 la modificación se limita a incrementar la cuantía mínima de las sanciones previstas.

El apartado 3 contiene una declaración genérica que plantea su relación con el principio de tipicidad que supone la necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes. Por otra parte, si a lo que se refiere es a que la competencia autonómica en materia de medio ambiente (normas adicionales de protección) exige que en ningún caso las sanciones establecidas por la normativa autonómica pueden ser inferiores a las previstas en la legislación básica estatal, parece que constituye un mandato al legislador autonómico para la modificación de la ley, lo que no tiene cabida en el precepto regulador de estas infracciones y sanciones.

- Apartado ciento ochenta y seis. Disposición adicional vigesimoséptima

Se advierte error en el párrafo que encabeza este apartado, pues los números 3, 4 y 8 no lo son del apartado 1, que no existe, sino de la Disposición adicional.

- Apartado ciento ochenta y ocho. Disposición adicional trigésima. 3.b)

Procede que en este apartado se indique cuál es el órgano que verificará la contrariedad o conformidad con el planeamiento, si el competente para otorgar la suspensión (DA 30.^a 1 PL) u otro.

Además, también se habrá de tener en cuenta al redactar el texto del citado apartado que la declaración de contrariedad o la de conformidad, como acto administrativo que puede afectar a derechos o intereses de particulares, puede ser objeto de recurso, por lo que los efectos de la suspensión habrán de permanecer hasta que aquél adquiera firmeza.

- Apartado ciento noventa y uno. Disposición adicional trigésimo tercera. 1

En la definición de esta novedosa figura de los planes de renovación especial de suelos industriales se utiliza para su denominación espacial el término «*área de intervención*» (DA 33.^a.1) o «*ámbito de aplicación*» (DA 33.^a.2); pero no se aporta criterio alguno para su delimitación, y particularmente importa aclarar si pueden implantarse en cualquier suelo independientemente de su calificación, o si sólo sobre suelos de uso industrial predominante.

En este mismo número 1 de la DA 33.^a ha de aclararse además si el término «*urbanizaciones*» se refiere sólo a las «*obras de urbanización*» (art. 2.4 LSENP) de los polígonos industriales, o si también incluyen la intervención en otro tipo de urbanizaciones sin vinculación con el uso industrial.

- Apartado ciento noventa y uno. Disposición adicional trigésimo tercera. 6

No se incluye en su tramitación la audiencia a las personas propietarias del suelo. Procede su modificación para evitar la indefensión de estos interesados.

- Apartado ciento noventa y uno. Disposición adicional trigésimo tercera. 8

Ha de aclararse si esta extensión de la aplicación de esta nueva figura a suelos no calificados como industriales (comerciales, empresariales o logísticos) requiere o no algún tipo de relación, y cuál, con un uso industrial predominante en la zona.

Por lo demás, en la terminología habitual que la normativa urbanística utiliza para denominar los usos del suelo no suele emplearse la de suelo empresarial, pues en el suelo turístico gestionan las empresas turísticas o en el agrícola las empresas agrarias, por lo que no queda clara la mención del genérico «*empresarial*», Tampoco está definido el uso «*logístico*».

- Apartado ciento noventa y tres. Disposición adicional trigésimo quinta.1

Intercalar «o norma que la sustituya». Además, sustituir «podrán» por «podrá».

- Disposición Transitoria Primera

El paso del 10 % al 1 5% que prevé esta modificación de la LSENPC puede llegar a producir daño económico en aquellos promotores que estén tramitando un instrumento de ordenación para esos suelos.

El art. 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se establece que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen».

En consecuencia, en los suelos urbanizables que al entrar en vigor el PL no cuenten con ordenación pormenorizada y tengan planeamiento de desarrollo en tramitación para ordenarla, en la redacción de este precepto del PL procede incorporar el derecho de los promotores a ser reintegrados de los gastos de elaboración de los proyectos y de los derivados de la tramitación, si tales promotores hubieran desistido de la iniciativa por no resultar rentable, a la vista del estudio económico-financiero incorporado al proyecto de plan.

Respecto del último supuesto contemplado en esta disposición, de modificación del «uso principal» recogido en la ordenación pormenorizada, ha de aportarse una redacción más clara y precisa, que permita conocer su contenido y alcance.

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

Primera. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para aprobar el Proyecto de Ley de actualización de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, según el texto sometido a nuestro Dictamen.

Segunda. Los arts. 123, 154.4 y 172 del Proyecto de Ley no se ajustan a la legislación básica del Estado por las razones expuestas en el Fundamento Jurídico IV de este Dictamen.

Igualmente en este Fundamento se formulan determinadas observaciones al articulado.

Tercera. El resto de los artículos y Disposiciones del Proyecto de Ley se ajustan a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al ordenamiento jurídico de aplicación.