



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 0 / 2 0 1 9

(Pleno)

La Laguna, a 13 de marzo de 2019.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 1/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (EXP. 81/2019 DL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento, de conformidad con lo establecido en el artículo único, apartado 2, de la Resolución de la Mesa del Parlamento relativa al procedimiento a seguir para la convalidación o derogación de decretos-leyes del Gobierno de Canarias (9L/RM-0014, publicada en el BOPC nº 132, de 27 de febrero), solicita mediante escrito de 28 de febrero del presente año, con entrada ese mismo día en este Consejo Consultivo, preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 1/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

La reciente aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), ha provocado un vacío normativo -más allá de su previsión estatutaria-, tanto sobre la preceptividad del parecer de este Consejo sobre los decretos-leyes, como sobre el procedimiento a seguir para su convalidación o derogación, laguna legal que ha tenido que ser colmada por la referida Resolución de la Mesa del Parlamento.

En efecto, el presente Decreto-ley (DL) es una fuente normativa regulada *ex novo* por el Estatuto, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido, según dispone el apartado 3 del referido precepto.

2. La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 58 EAC, que regula este Consejo Consultivo de Canarias, artículo en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar, entre los que se encuentra, precisamente, en su apartado 1. punto b), los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La solicitud ha sido cursada de acuerdo con el apartado 2 del artículo único de la referida Resolución de la Mesa, como se ha señalado anteriormente (9L/RM-0014), en virtud de la cual este Consejo dispone de un plazo de 10 días para la emisión del correspondiente Dictamen, esto es, hasta el 15 de marzo de 2019.

## II

### **Sobre los decretos-leyes autonómicos.**

Como se acaba de exponer, según el art. 46 EAC, los decretos-leyes son normas provisionales con rango de Ley dictados por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad -no pudiendo afectar a los supuestos excluidos en el art. 45 del EAC, esto es, a las leyes del Presupuesto de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada del Parlamento, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC-, que deberán convalidarse por el Parlamento en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

En palabras del TC:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93), FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo (RTC 2015, 104), FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo (RTC 2016, 38), FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017 (LCAT 2017, 501), debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y

urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93), recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre (RTC 2015, 230), y 211/2016, de 15 de diciembre (RTC 2016, 211). Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015 (RTC 2015, 93), FJ 5)». STC nº 105/2018, de 4 octubre (FJ 3).

Varios son, pues, los ámbitos a los que este Consejo se ha de ceñir para verificar la adecuación, una vez visto su objeto y justificación, de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer a su parámetro de adecuación; en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del DL; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; seguidamente, su procedimiento de elaboración y, por último, su contenido.

### III

#### **Sobre el objeto y justificación del Decreto-ley que se dictamina.**

1. El Decreto-ley 1/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, se dirige, en un artículo único, a modificar el art. 132 (pago en especie de los tributos locales) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias en el sentido de que la previsión de que los ayuntamientos canarios puedan admitir el pago en especie de los tributos locales lo sea en los términos y condiciones que se prevean en la legislación estatal de haciendas locales (antes decía en los términos y condiciones que se prevean reglamentariamente), así como, en la disposición derogatoria, única (*sic*), además de a las disposiciones, de igual o inferior rango, que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en el presente Decreto-ley, a derogar especialmente el apartado 2 de la disposición final cuarta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias que daba un plazo al Gobierno para aprobar la normativa

reglamentaria que regulara los términos y condiciones del pago en especie de los tributos locales.

Termina el Decreto-ley 1/2019 con una disposición final única que dispone su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, esto es, el 26 de febrero pasado.

2. Según la exposición de motivos, el Decreto-ley se aprueba porque, dictada por el Parlamento de Canarias la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (BOC nº 70, de 14 de abril de 2015), la Administración General del Estado instó el procedimiento previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, como trámite previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

Así, entabladas negociaciones sobre su contenido, en la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias del día 3 de noviembre de 2015, se alcanzó un acuerdo en virtud del cual, con carácter general el Gobierno de Canarias se comprometió a modificar el art. 132 y el apartado 2 de la disposición final cuarta de la citada Ley 7/2015, de 1 de abril, relativos ambos al pago en especie de los tributos locales, en el sentido de que la posibilidad de realizar el pago en especie de deudas tributarias locales estuviera prevista, en su caso, en la legislación estatal reguladora de las Haciendas locales (estos acuerdos se publicaron en el BOC nº 30, de 15 de febrero de 2016).

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

Se invoca el título competencial de desarrollo y ejecución en materia de régimen local previsto en el artículo 105 EAC.

En la presente iniciativa normativa (*sic*) se han respetado los principios de buena regulación y se justifica en la necesidad de dar cumplimiento al Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación.

En cuanto al principio de proporcionalidad, esta iniciativa (*sic*) contiene la regulación imprescindible para lograr el objetivo perseguido y, dado su carácter eminentemente técnico, no supone restricción de derecho alguno de sus destinatarios.

En pro del principio de seguridad jurídica, la iniciativa (*sic*) resulta coherente con el marco normativo en el que se integra de forma tal que facilita su conocimiento y comprensión.

## IV

### **Sobre la naturaleza de los acuerdos de las Comisiones bilaterales.**

El Decreto-ley 1/2019 se justifica, pues, en que, como está próxima la finalización de la Legislatura, hay que dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias del día 3 de noviembre de 2015, en cuyo apartado b) el Gobierno de Canarias se comprometió a modificar el art. 132 y el apartado 2 de la disposición final cuarta de la citada Ley 7/2015, de 1 de abril, relativos ambos al pago en especie de los tributos locales, en el sentido de que la posibilidad de realizar el pago en especie de deudas tributarias locales estuviera prevista, en su caso, en la legislación estatal reguladora de las Haciendas locales.

Ese compromiso de ejecutar los acuerdos formalizados en el seno de la mencionada Comisión Bilateral de Cooperación se considera en la exposición de motivos como de «imperiosa necesidad» por mor del art. 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

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

establecidos por la legislación orgánica de régimen electoral general» (BOE de 15 de febrero de 2016), iniciándose el procedimiento de modificación de la citada Ley.

## V

### **Competencia de la Comunidad Autónoma.**

1. Según el Preámbulo del DL, su objeto es modificar el art. 132 y el apartado 2 de la disposición final cuarta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, relativos ambos a la posibilidad de realizar el pago en especie de deudas tributarias locales.

En nuestro Dictamen 34/2015, de 29 de enero, recaído sobre la iniciativa legislativa que dio lugar a esa Ley, no solo se reconoció competencia para dictar esa norma, sino que nada se objetó sobre la posibilidad de pago en especie de los tributos locales.

2. Con posterioridad a la aprobación de esa norma, ha entrado en vigor el nuevo Estatuto, ampliándose el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

En efecto, según el art. 105 EAC, relativo al régimen territorial, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en lo que ahora interesa, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local, que incluye, en todo caso:

a) La denominación oficial, la capitalidad, los símbolos y los topónimos de las entidades locales.

d) El régimen de los órganos complementarios de los entes locales.

e) La fijación de las competencias y de las potestades propias de los entes locales de conformidad con lo previsto en el presente Estatuto.

f) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

El aumento competencial viene del apartado 2 de este precepto, que prevé que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de hacienda pública y tutela financiera de las islas, municipios y los entes locales que se puedan crear, con respeto a su autonomía.

Asimismo, de acuerdo con el art. 180, de coordinación de políticas fiscales y financieras, la Comunidad Autónoma de Canarias coordina las políticas de endeudamiento de los cabildos insulares y de los ayuntamientos, ejerciendo, en

todos los aspectos de las mismas que puedan afectar a los intereses generales de Canarias, las potestades otorgadas al respecto por la normativa estatal reguladora de las haciendas locales, sin que, en ningún caso, en su marco, se limite la autonomía financiera de las corporaciones locales, garantizada por la Constitución y el presente Estatuto de Autonomía.

A estos efectos, por ley se podrán fijar los límites de endeudamiento de las administraciones insulares y locales, así como la autorización de la Comunidad Autónoma de Canarias para la aprobación de operaciones de crédito a largo plazo de las entidades locales, en el marco de la ley.

Este nuevo marco estatutario es similar a las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 o a aquellas que cuentan con un Estatuto de los denominados de última generación.

3. Doctrinalmente se entiende por tutela la técnica de intervención administrativa, en virtud de la cual, la entidad tutelante somete a una cierta disciplina unitaria a otras entidades administrativas, de rango inferior pero no jerárquicamente dependientes de aquélla, ejerciendo, en los términos legalmente previstos, determinadas potestades administrativas sobre la organización, sobre los actos o sobre la actividad de la entidad tutelada (controles de legalidad o de oportunidad, que se actúan a través de autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, resolución de recursos, etc.; puede extenderse incluso a nombramientos y remociones de cargos). La tutela opera en el ámbito administrativo y habilita a la tutelante para realizar actos de ejecución que se proyectan sobre las tuteladas.

La doctrina del Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el concepto y contenido de la tutela financiera recogida en las Sentencias 56 y 57/1983, de 26 de junio, 179/1985, de 19 de diciembre, 187/1988, de 17 de octubre, 214/1989, de 21 de diciembre, 18/1991, de 31 de enero, 331/1993, de 12 de noviembre, y 233/1999, de 16 de diciembre.

Según esta última sentencia, «el título competencial que más claramente ampara la decisión estatal en este caso es, sin duda, el contenido en el art. 149.1.14. Sea cual fuere el contenido que al concepto de Hacienda General se atribuya, no parece discutible, en efecto, que haya de incluirse dentro del mismo una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad de saneamiento de éstas para hacer posible que, en el futuro, un nuevo sistema de financiación de las entidades locales (cuyo establecimiento corresponde también a la

competencia estatal), impida la generación de déficit que, en último término, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, hayan de ser atendidos con los recursos de la Hacienda estatal.

Como antes hemos señalado, sin embargo, la precisión del título competencial que ampara la actuación estatal no ofrece base suficiente para resolver el litigio planteado en el que no se atacan los preceptos legales por entenderlos viciados de incompetencia, sino porque, al dictarlos, el Estado ha infringido las normas estatutarias que antes hemos citado y que atribuyen a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución (art. 9.8 E.A.C.), la competencia para “el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del régimen jurídico y sistemas de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ésta (...)” (art. 10.1 E.A.C.) y, por último, la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los arts. 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el art. 9.8 de este Estatuto (art. 48.1 E.A.C.)”.

“(...) Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle (...)”.

(...)

“Así, a partir de lo dicho en la STC 179/1985, puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 C.E., precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 L.H.L., esto es, el de la “Hacienda general” del art. 149.1.14 C.E. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas



de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, fundamento jurídico 7º; 237/1992, fundamento jurídico 6º; 331/1993, fundamentos jurídicos 2º y 3º; y 171/1996, fundamento jurídico 5º).

Desde esta perspectiva, el art. 1.1 L.H.L., a pesar de su farragoso tenor, es plenamente conforme a la C.E., pues hay que estar de acuerdo con el Abogado del Estado en que dicha disposición atribuye con carácter general “la consideración de bases del Régimen Jurídico Financiero de la Administración Local, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, [a] los preceptos contenidos en la Ley”, con las salvedades que se realizan a continuación, “todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.14 de la Constitución”. Así, las salvedades mencionadas, que afectan a los preceptos “que regulan el sistema tributario local”, los cuales se entienden dictados, según el tenor de la norma, en virtud de lo dispuesto en el art. 133 C.E. y 5 E) a) de la Ley 7/1985, y “los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado”, con base en el art. 142 C.E., en nada modifican el régimen de distribución competencial al que acabamos de hacer referencia, al no establecer títulos competenciales distintos de los dos anteriormente mencionados. En efecto, los arts. 133 y 142 C.E. no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del art. 149.1 C.E. reseñados. Igualmente, ninguna relevancia posee tampoco la mención que el art. 1.1 L.H.L. hace del art. 5 E) a) de la Ley 7/1985, declarado inconstitucional por la STC 214/1989”.

(...)

“Determinados los títulos competenciales susceptibles de ser ejercitados por el Estado en la regulación de las Haciendas locales, hay que concretar a continuación los que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña en la materia y que son, a juicio del Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, los establecidos en los arts. 5, 9.8, 25.2. y 48 E.A.C. Considera el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, para justificar sus competencias sobre Haciendas locales, que la expresión “régimen local” contenida en el art. 9.8 E.A.C. es más amplia que la de “régimen jurídico” utilizada por el art. 149.1.18 C.E., apreciación ésta rebatida por el Abogado del Estado, para quien está fuera de duda que “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” a que hace referencia el tenor literal de dicho precepto comprenden las bases del régimen jurídico-financiero de la Administración Local. En realidad, esta disputa terminológica no deja de ser un tanto superflua, pues el sentido de la expresión “Régimen local” del art. 9.8 E.A.C. tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “Haciendas locales”. Así lo viene a confirmar la propia

Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, citada a este respecto tanto por los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña como por el Abogado del Estado, cuando dice textualmente que la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, “no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto un aspecto fundamental de este último, cual es el relativo a la actividad financiera, sólo pudo ser regulado en algunos de sus aspectos generales”. Estas consideraciones, que se habían reflejado ya en el fundamento jurídico 1º de la STC 179/1985 anteriormente transcrito, hacen que no se considere correcta la taxativa afirmación del Abogado del Estado sobre la invocación no pertinente de los arts. 9.8 y 48.1 E.A.C. por parte del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Así pues, y en virtud de lo dispuesto en el art. 9.8 E.A.C., en materia de Haciendas locales ostentaría en principio la Comunidad Autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los Entes Locales a que hace referencia el art. 48.1 E.A.C., y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al art. 25.2 E.A.C.; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia. De modo más específico, la actuación estatal habrá de tener en cuenta también la competencia que el art. 5 E.A.C. reconoce a la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre estructura de su organización territorial, particularmente por lo que a la creación de sus propias demarcaciones territoriales se refiere».

4. No obstante lo anterior, la STC 31/2010, de 28 de junio, viene a concretar la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de tributos locales al zanjar la cuestión de la siguiente manera (FJ 140):

“Ahora bien, según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, “cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución”, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional “en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo” (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22). Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales”.

En suma, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias en materia de régimen local, pero -de acuerdo con la jurisprudencia referida- no puede crear ni regular los tributos propios de las entidades locales, por lo que está habilitado para excluir de su propio Ordenamiento los posibles excesos competenciales.

## VI

### Sobre el presupuesto habilitante.

1. Como se expuso, la aprobación de decretos-leyes está sujeto a la existencia de un presupuesto habilitante, que es la extraordinaria y urgente necesidad.

Este Consejo Consultivo no ha tenido ocasión de pronunciarse hasta ahora sobre esta cuestión, la existencia o no de presupuesto habilitante en la aprobación de decretos-leyes, sobre la que sí existe una dilatada doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional. En esta primera apreciación cumple formular en torno a ella las consideraciones que a continuación se exponen.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), que recoge gran parte de su doctrina respecto a los decretos-leyes, ha mantenido que *“los términos <<extraordinaria y urgente necesidad>> no constituyen <<en modo alguno una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos - leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” como “de `extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)” (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3).*

*En esa misma sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma cómo, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, <<la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 332), FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero (RTC 2012, 1), FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad*

que corresponde al Gobierno" (STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 3)>>. Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera "explícita y razonada", una situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29) , FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4), de manera que estas "guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar" (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), debemos reiterar que <<nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3)" (FJ 3).

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

*En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2).”*

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” respecto a los decretos-leyes autonómicos, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar *“la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria) en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante”* (STC 157/2016, de 22 de septiembre (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras)“.

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

- La exigida «extraordinaria y urgente necesidad», hay que entenderla como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

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

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

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

2. Mediante el presente Decreto-ley sometido a nuestro Dictamen, el Gobierno de Canarias modifica el art. 132 y deroga el apartado 2 de la disposición final cuarta de la Ley 7/2015 de 1 de abril, de los municipios de Canarias, al objeto -según se recoge en su Exposición de Motivos- de dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 3 de noviembre de 2015.

Dicho Acuerdo ponía fin al procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la L.O. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como trámite previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Administración General del Estado, en relación con el citado art. 132 de la Ley 7/2015.

En la Exposición de Motivos también se cita el art. 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el cual establece que estos Acuerdos serán de obligado cumplimiento para ambas administraciones, y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo expuesto, y siendo imposible desde el punto de vista técnico-organizativo tramitar y -en su caso- aprobar un anteproyecto de ley, al estar muy próxima la finalización de la legislatura autonómica, es por lo que, concluye la Exposición de

Motivos, se considera acreditada la «extraordinaria y urgente necesidad», exigida en el art. 46 EAC para que el Gobierno pueda dictar decretos-leyes.

3. Siendo el Acuerdo al que el Gobierno de Canarias quiere dar cumplimiento con la aprobación del presente Decreto-ley, de fecha 3 de noviembre de 2015, es evidente que en estos más de tres años que han transcurrido desde esa fecha ha habido tiempo más que suficiente para tramitar una iniciativa, un proyecto de ley, por el procedimiento legislativo ordinario.

De este dilatado retraso, al tratar -exclusivamente- del cumplimiento de un Acuerdo de la Comisión Bilateral, modificando un solo artículo de una ley, es único responsable el Gobierno de Canarias. Y, en todo caso, del retraso, y de sus causas, se debió hacer referencia en la Exposición de Motivos del Decreto-ley a la hora de justificar su «extraordinaria y urgente necesidad».

Pero el retraso en la tramitación de la modificación del citado art. 132 de la Ley 7/2015, en ningún caso puede ni debe eximir al Gobierno del cumplimiento de los Acuerdos a los que se obliga, ni de llevarlo a cabo antes de que finalice la legislatura. Máxime cuando se trata de cumplir con un Acuerdo alcanzado al objeto de evitar un recurso de inconstitucionalidad respecto una ley canaria. De no hacerlo, se mantendría una regulación que, a juicio del propio Gobierno de Canarias, no se acomodaría a la Constitución. Dicha regulación inconstitucional cesa de forma inmediata con la aprobación del Decreto-ley.

Tampoco podría, tal y como se desprende de la doctrina jurisprudencial reseñada, considerarse la calificación de «extraordinaria y urgente necesidad» que hace el Gobierno de Canarias, como un «uso abusivo o arbitrario» del Decreto-ley. Calificación que, en su caso, sí constituiría fundamento suficiente para emitir un reparo de constitucionalidad.

Pero, a la vista de la propia doctrina del Tribunal Constitucional, “la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso -o al Parlamento- (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley)”.

Por ello, y sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno por el retraso en llevar a cabo la modificación de la Ley 7/2015 a la que se obligó por el Acuerdo de la

Comisión Bilateral, la obligación de su cumplimiento -y la conveniencia de hacerlo cuanto antes- se mantienen.

Por último, la doctrina constitucional, además de exigir que el Gobierno defina de manera explícita y razonada la situación de «extraordinaria y urgente necesidad», también obliga a la “existencia de una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, de manera que estas guarden relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”.

La modificación del art. 132 de la Ley 7/2015, al objeto de evitar el recurso de inconstitucionalidad, parece cumplir con esa exigencia.

La justificación del uso de la legislación de urgencia y la conexión de sentido con la modificación propuesta, debe ponerse de manifiesto en el expediente y en la Exposición de Motivos de la norma. Y también puede y debe reforzarse en el curso del debate parlamentario del Decreto-ley. Así se recoge, entre otras muchas en las Sentencias del Tribunal Constitucional 332/2005 y 137/2011. Además, tratándose de una modificación de un texto legal con visos de estabilidad y permanencia, conviene al principio constitucional de seguridad jurídica su ulterior tramitación como proyecto de ley por procedimiento de urgencia.

Por todo lo expuesto se considera que, en el momento de emisión del presente Dictamen, no hay motivos suficientes para reparar de constitucionalidad, por inexistencia de presupuesto habilitante, el presente Decreto-ley.

## VII

### **Sobre el procedimiento de elaboración de los decretos-leyes.**

1. La reciente aprobación del Estatuto, que entró en vigor el 6 de noviembre pasado, mismo día de su publicación, ha supuesto, como se dijo, la existencia de un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes, laguna que, no obstante, es posible llenar acudiendo a la cláusula de supletoriedad prevista en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor de la cual, para lo no previsto en dicha Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.

Esa laguna normativa es especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del decreto-ley.



La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y Reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

2. De los antecedentes que acompañan a la solicitud del Dictamen (circunstancia de la que también queda rastro en la exposición de motivos al aludir en distintas ocasiones a la «iniciativa legislativa») se constata que el Gobierno empezó a dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral a través de su facultad de iniciativa legislativa (art. 44 del vigente Estatuto; 12.5 del anterior), aprobando, con fecha de 26 de octubre de 2017, aunque con un contenido más amplio, y previo Informe del titular de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia de 15 de septiembre de 2017, un Anteproyecto de ley y su correspondiente lista de evaluación, que fueron suscritos por el titular de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de acuerdo con la norma segunda (que a su vez se remite a la duodécima y siguiente) del 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.

## VIII

### Sobre el contenido del Decreto-ley.

#### 1. Observaciones a la exposición de motivos.

En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestro DCC 40/2019, de 4 de febrero de 2019, tales principios contenidos en el art. 129 LPACAP, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7), no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos y menos aún, por razones obvias, a los decretos-leyes.

#### 2. Observaciones al articulado del Decreto-ley.

El contenido del Decreto-ley es conforme a Derecho, en cuanto no afecta a las exclusiones a las que se refiere el art. 45 del EAC por remisión del art. 46 del mismo texto (leyes de presupuestos de la Comunidad, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial

de los derechos establecidos en el propio EAC), cumpliendo, además, con el compromiso asumido en el Acuerdo de la Comisión Bilateral del que trae causa.

## CONCLUSIÓN

El Decreto-ley sometido a nuestra consideración se estima en líneas generales ajustado al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se contienen en los Fundamentos VI, VII y VIII del presente Dictamen.