



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 1 / 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 2/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (EXP. 82/2019 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 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/RM0014, publicada en el BOPC nº 132, de 27 de febrero), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-Ley 2/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

2. El presente Decreto-Ley es una fuente normativa regulada *ex novo* por el Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), cuyo art. 46 dispone que:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

2. Dichas normas, que tendrán carácter provisional, no podrán afectar a los supuestos excluidos en el artículo anterior ni a la regulación esencial de los derechos establecidos en este Estatuto.

3. Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido. El Parlamento habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación.

---

\* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

4. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

En efecto, la reciente aprobación del nuevo 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.

3. La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 58 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo de Canarias y entre los que se encuentra, precisamente, en el apartado b), los Decretos-Leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

4. La solicitud ha sido cursada de acuerdo con el apartado 2 del artículo único de la referida Resolución de la Mesa (9L/RM0014), 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 las leyes de presupuestos de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC-, 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.

El Tribunal Constitucional en sus Sentencias 93/2015, de 14 de mayo y 105/2018, de 4 octubre, ha venido señalando en relación con esta materia lo siguiente:

«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 las 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».

A la vista de la anterior doctrina, varios son los aspectos que este Consejo ha de analizar para verificar la adecuación a los parámetros aplicables de los Decretos-Leyes sobre los que se nos solicita parecer:

- a) La competencia de la Comunidad para regular la materia objeto del Decreto-Ley.
- b) Su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa.
- c) Su procedimiento de elaboración.
- d) El análisis de su contenido.

### III

#### **Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma.**

Según la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 2/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, su objeto es modificar el art. 195 de la referida Ley, con la finalidad de cumplir la normativa europea y la legislación básica estatal sobre libre competencia y contratación pública, en el marco del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 11 de abril de 2018.

Se incardina, por tanto, el presente Decreto-Ley en el ámbito de la competencia exclusiva autonómica sobre espacios naturales protegidos, ordenación del territorio y el paisaje, ordenación y gestión del litoral y urbanismo, reconocida en los arts. 154, 156, 157 y 158 EAC.

Por otra parte, en virtud del art. 153 EAC, también ostenta la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.23 de la Constitución Española, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

La competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente recogida en el art. 153 de nuestro Estatuto de Autonomía es importante, ya que si no estuviera expresamente incluida en él habría que entender, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la Comunidad Autónoma sólo tendría competencia para establecer normas adicionales de protección, además de las competencias de ejecución. Dada la inclusión en el Estatuto de Autonomía de Canarias del título «desarrollo legislativo y ejecución sobre protección del medio ambiente», hemos de entender que la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, en esta concreta materia de protección del medio ambiente, se ve ampliada y reforzada, pero siempre se habrá de ejercer en el marco de la legislación básica establecida por el Estado, tal como se viene a señalar en la STC 149/1991.

## **IV**

### **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 que a continuación se expone.

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. 195 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), 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 11 de abril de 2018.

Dicho Acuerdo ponía fin al procedimiento previsto en el art. 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. 195 de la LSENPC.

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.

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

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.

3. Siendo el Acuerdo al que el Gobierno de Canarias quiere dar cumplimiento con la aprobación del presente Decreto-ley, de fecha 11 de abril de 2018, es evidente que en estos meses ha habido tiempo suficiente para tramitar una iniciativa, un proyecto de ley, por el procedimiento legislativo ordinario.

De este 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. 195 LSENPC, 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 4/2017 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. 195 de la Ley 4/2017, 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.

## **V**

### **Sobre la tramitación de los Decretos-leyes.**

1. La reciente aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias, ha supuesto, como se dijo, la existencia de un vacío legal en torno a los Decretos-Leyes, laguna que, no obstante, es posible llenar acudiendo a la cláusula de supletoriedad establecida en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

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, 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. Consta en el expediente un informe del proyecto de Decreto-Ley, en el que se recoge la justificación de la iniciativa y el análisis de la misma. En dicho informe también se recogen en diferentes apartados la memoria económica, la explicación de los aspectos relacionados con la participación ciudadana, el impacto por razón de género, impacto empresarial, impacto en la infancia y adolescencia e impacto sobre la familia. Asimismo, se acompaña informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

## VI

### **Sobre el análisis de su contenido.**

El Proyecto de Decreto Ley estudiado cumple con los límites materiales establecidos en el art. 46 EAC -por remisión al art. 45 EAC-, dado que no se refiere a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las instituciones autonómicas, a una materia que requiera mayoría cualificada del Parlamento o a la regulación esencial de los derechos establecidos en el Estatuto.

#### **1. Objeto y justificación del Decreto-Ley que se dictamina.**

a) El Decreto-Ley 2/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se dirige, en un artículo único, a modificar el art. 195 de la referida Ley, eliminando del precepto la puntuación concreta de hasta un 5% de la puntuación máxima en los pliegos de las licitaciones a favor de los licitadores que acrediten la condición de protector del medio territorial de Canarias. El fin del cambio normativo es cumplir la normativa europea y la legislación básica estatal sobre libre competencia y contratación pública, en el marco del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 11 de abril de 2018.

b) Según la exposición de motivos, se publicó en el BOC nº 94, de 16 de mayo de 2018, acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Canarias, de 11 de abril de 2018, en relación con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. En dicho acuerdo ambas partes convinieron que en relación con las discrepancias manifestadas sobre el art. 195 de la citada Ley 4/2017, de 13 de julio,

que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias realizaría las adaptaciones normativas necesarias a fin de garantizar la plena adecuación del precepto a la normativa europea y la legislación básica estatal de aplicación sobre la libre competencia y contratación pública.

Como está próxima la finalización del periodo parlamentario y hay imperiosa necesidad de ejecutar los Acuerdos que se formalizaron 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. 195 Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, dando efectivo cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Bilateral de referencia.

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.

## **2. Estructura del Decreto-Ley.**

El Decreto-Ley 2/2019 se estructura en una Exposición de Motivos en la que se hacen constar su objeto y justificación; un artículo único por el que se modifica el art. 195 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; una Disposición Derogatoria Única, que deroga normas de igual o inferior rango, que se opongan, contradigan o sean incompatibles con lo dispuesto en el Decreto Ley; y 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 de 2019.

### **3. Observaciones al contenido del Decreto-Ley.**

#### **Exposición de motivos.**

En el preámbulo se hace referencia a los principios de buena regulación, sin embargo 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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, 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.

#### **Artículo único.**

##### **El nuevo artículo 195 establece:**

«1.- Las personas físicas y jurídicas que se comprometan a aportar recursos de todo tipo y a colaborar con las administraciones competentes en actuaciones y proyectos de naturaleza territorial y ambiental, y que se inscriban voluntariamente en el Registro de colaboradores con el medioambiente y la sostenibilidad territorial, podrán tener la condición de protector del medio territorial de Canarias.

2.- La condición de protector del medio territorial de Canarias otorgará preferencia para la obtención de ayudas públicas y subvenciones a otorgar por la consejería competente en materia de ordenación del territorio y del medioambiente con el fin de poner en práctica medidas de protección del medioambiente que se deseen implantar por las personas interesadas.

En los supuestos de convocatorias de contratos o actividades sujetas a la obtención de concesiones o autorizaciones a otorgar por las administraciones públicas canarias mediante procedimientos concursenciales, la condición de protector del medio territorial de Canarias deberá ser considerada en la adjudicación de los contratos celebrados por las administraciones y entidades del sector público y en el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes».

En relación concreta con el párrafo segundo del apartado segundo de este precepto, la consideración de cláusulas de carácter social y medioambiental en materia de contratación, goza del reconocimiento y amparo del Estatuto de Autonomía de Canarias de conformidad con su art. 106.3. La condición de protector del medio territorial debe considerarse como criterio para la adjudicación de un contrato, pero solo en la medida en que guarde relación o esté vinculado con el

objeto de dicho contrato, de acuerdo con lo establecido por la legislación básica concretamente los arts. 1.3 y 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y a fin de evitar situaciones discriminatorias, en este sentido, Resolución 972/2018, de 26 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales.

En aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 de la Constitución, procede precisar este extremo en la tramitación ulterior, que en su caso se pueda realizar, del Decreto-Ley como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

## C O N C L U S I Ó N

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 el presente Dictamen en los Fundamentos IV, V y VI.