



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 95/2019

(Pleno)

La Laguna, a 19 de marzo de 2019.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 3/2019, de 1 de marzo, para la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (EXP. 97/2019 DL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el artículo único, apartado 2, de la Resolución de 27 de febrero de 2019, de la Mesa del Parlamento, relativa al procedimiento a seguir para la convalidación o derogación de decretos-leyes del Gobierno de Canarias (publicada en el BOPC nº 132, de 27 de febrero y en el BOC nº 51, de 14 de marzo), solicita mediante escrito de 11 de marzo de 2019, con entrada al día siguiente en este Consejo Consultivo, preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 3/2019, de 1 de marzo, para la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda 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 normativa 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

---

\* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

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, en virtud de la cual este Consejo dispone de un plazo de 10 días para la emisión del correspondiente Dictamen, esto es, hasta el 22 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.

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

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 3/2019, de 1 de marzo, para la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, se dirige, en un artículo único, a modificar la referida Ley, lo que hace a través de dos apartados.

En el apartado uno, añade una nueva disposición adicional vigésima con la siguiente redacción:

*“Disposición adicional vigésima. Habilitación a las entidades locales para acordar transacciones y arbitrajes. En las relaciones interadministrativas en materia de ordenación del territorio, vivienda, o urbanismo, la transacción judicial o extrajudicial sobre los derechos de la hacienda pública local, así como el sometimiento a arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos,*

*precisará del previo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, a solicitud de la entidad local interesada”.*

Asimismo, en su apartado dos añade una nueva Disposición adicional vigésima primera con la siguiente redacción:

*“Disposición adicional vigésima primera. Convenios para la realización de actuaciones de rehabilitación y reposición. La Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la Consejería con competencia en materia de vivienda, podrá convenir con la Administración del Estado, así como con los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, la realización de actuaciones encaminadas a la rehabilitación o reposición de viviendas que por el transcurso del tiempo o por circunstancias sobrevenidas de fuerza mayor, deban ser objeto de la citada rehabilitación o reposición”.*

Además, y, precisamente por ser la razón de la aprobación del Decreto-ley que nos ocupa y ser lo que justifica el título habilitante, se contempla una Disposición transitoria única, para la ampliación del plazo de ejecución de las actuaciones de rehabilitación y reposición de viviendas, así como las actuaciones singulares en la materia, que se ejecuten en virtud de un convenio de cooperación interadministrativo suscrito al amparo del art. 21 del Decreto 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012, que a la entrada en vigor de este Decreto-ley no hayan concluido, previéndose que podrán continuar ejecutándose hasta el 31 de diciembre de 2022, incluso en el caso de que hubiera finalizado el plazo de ejecución inicialmente acordado con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley.

Por último, contiene la norma una Disposición final única, relativa a su entrada en vigor, el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, esto es, el 4 de marzo de 2019.

2. Tal y como se señala en la exposición de motivos de la norma, la aprobación del Decreto-ley que nos ocupa se justifica en que, si bien en virtud de tres convenios suscritos el 18 de noviembre de 2011, el 4 de noviembre de 2015 y el 4 de octubre de 2016, el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, adquirieron un compromiso financiero que tenía por objeto la reposición y reurbanización de la Urbanización las Chumberas, en San Cristóbal de La Laguna, aquellos convenios han expirado sin que pudiera concluirse el procedimiento de prórroga.

Sin embargo, la finalización de la ejecución de las actuaciones objeto de los mismos se ha demorado debido a la complejidad de las actuaciones a desarrollar, continuando, no obstante, la necesidad para cuyo fin se otorgaron las ayudas y, por tanto, el interés público que existía en el momento de la firma de los convenios.

Así, puesto que la cláusula quinta de los tres convenios señala que *“(...) en el supuesto de incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos para la concesión de las subvenciones, se procederá al reintegro de los fondos percibidos. Las ayudas objeto del presente convenio estarán sometidas a las disposiciones contenidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio”*, los días 29 de enero y 15 de febrero, se reunió la Comisión Mixta de Seguimiento prevista en los convenios de Las Chumberas, acordando las partes iniciar con carácter urgente los trámites para la aprobación de un acuerdo transaccional sobre los ingresos de derecho público derivados de aquellos convenios.

Y es que, como explica la exposición de motivos de la norma, el ente gestor de las actuaciones -la empresa municipal de viviendas, MUVISA- informó sobre las actuaciones realizadas hasta la fecha, así como sobre el estado de situación de la seguridad de los edificios en el barrio de las Chumberas, poniendo de manifiesto, entre otras cuestiones, las siguientes:

«- Que la actuación singular de reposición de Las Chumberas ha estado plagada de numerosas incidencias de tipo administrativo, ajenas al ente gestor, y que han supuesto un importante retraso e interferencia en la ejecución de las mismas y que no han permitido avanzar en la ejecución de las actuaciones;

- Que se ha realojado a 106 familias, mayoritariamente con escasos recursos, con cargo a los convenios y cuyo coste mensual se sitúa en torno a los 60.000 euros, que van a tener que hacer frente al pago del alquiler hasta tanto no se dé solución a la situación administrativa de los Convenios;

- Que se siguen produciendo situaciones de inseguridad en los edificios debido a las patologías que sufren y que ya no van a poder ser atendidas por el ente gestor puesto que no tiene cobertura para ello;

- Que hay que recordar la grave situación de peligro en que viven los vecinos de la urbanización de las Chumberas y que ha sido puesta de manifiesto mediante los estudios técnicos que se han realizado en los edificios;

- Que se ha procedido a la adjudicación, condicionada a la obtención del suelo, de las obras a la contrata que ha resultado del procedimiento de contratación; y que la obtención del suelo se producirá con la aprobación definitiva del expediente de expropiación y la firma de las actas de urgente ocupación.

- Que los expedientes de expropiación y el plan de realojo se encuentran en disposición de su aprobación definitiva una vez que se garantice de nuevo la financiación comprometida en los convenios».

Así, continúa expresando la exposición de motivos «Considerando que subsistiendo la necesidad para cuyo fin se otorgaron las ayudas y por tanto el interés público que existía en el momento de la firma de los convenios, las partes acordaron iniciar con carácter urgente los trámites para la aprobación de un acuerdo transaccional sobre los ingresos de derecho público derivados de los convenios de 18 de noviembre de 2011, 4 de noviembre de 2015 y 4 de octubre de 2016. En virtud de dicho acuerdo transaccional, las partes se obligan a aplazar el ejercicio de derecho de reintegro que en virtud de los mismos le corresponde, mientras se realizan las actuaciones y obras de conclusión de regeneración y reurbanización del barrio de “las Chumberas” primera fase, así como a descontar las inversiones y gastos que, previa justificación, se realicen en ese plazo o se hayan llevado a cabo para el mismo fin. Asimismo, el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna se obliga a realizar a través de su ente gestor MUVISA, todas las actuaciones y obras de conclusión de regeneración y reurbanización del barrio de “las Chumberas” primera fase. En paralelo se acordó mantener las medidas provisionales necesarias para garantizar la seguridad de las personas».

Es por ello que el objeto principal del Decreto-ley que se aprueba es habilitar a las entidades locales canarias para que puedan acordar transacciones en convenios de cooperación en materia de vivienda con otras administraciones públicas, lo que actualmente no está contemplado en ninguna otra norma.

## IV

**Competencia de la Comunidad Autónoma y marco normativo en el que se inserta el decreto-ley.**

Ciertamente, para dar cumplimiento a los citados acuerdos adoptados por la Comisión Mixta de Seguimiento de los Convenios, es preciso contar con la adecuada cobertura legal, análoga a la existente para el Estado y la Comunidad Autónoma, que permita la transacción y arbitraje de las entidades locales en relación con sus derechos y recursos.

Ello fue objeto de regulación a través del art. 180.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real

Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en el que se establecía un reenvío al texto de la anterior Ley General Presupuestaria, que señalaba: "Las transacciones y arbitrajes previstos en el artículo 39 de la Ley General Presupuestaria requerirán, cuando afecten a derechos de las Haciendas de las Entidades locales, el acuerdo del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente que tuviera asumida esa competencia". Sin embargo, este precepto fue derogado por la Disposición derogatoria I, d) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales que afecta en su integridad al Título VIII, del Texto Refundido, sin que esta materia fuese objeto de regulación en la nueva Ley.

Como se ha adelantado, en el ámbito estatal, esta posibilidad es objeto de regulación en el art. 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en los siguientes términos:

*"Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del artículo 10 de esta ley, no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno".*

Asimismo, en el art. 31 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, se establece:

*"No se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno".*

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la posibilidad de transacción es objeto de regulación a través del art. 10.3 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, al expresar:

*"No se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante decreto acordado en Gobierno, previo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias".*

Pues bien, sin perjuicio de otros títulos competenciales invocados en la exposición de motivos del decreto-ley, pues el objeto de la transacción de los entes locales (Cabildo de Tenerife y Ayuntamiento de La Laguna) tiene por objeto materia

de vivienda y, eventualmente urbanismo, lo cierto es que la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para la regulación sustantiva que se pretende con el presente decreto-ley, es la competencia autonómica para regular dicho aspecto sobre las haciendas locales, lo que encuentra su apoyo competencial en el art. 105.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que establece 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.

Igualmente, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local, según el art. 105.1, que incluye entre otras, la señalada en la letra e) sobre la fijación de las competencias y de las potestades propias de los entes locales, de conformidad con lo previsto en el propio Estatuto.

Por su parte, además, en lo que respecta a las competencias en materia de vivienda, resulta de aplicación el art. 143.1, letra b) de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencias en la promoción pública de la vivienda, con especial atención al patrimonio público del suelo, y, por su parte, los art. 156 y 158 atribuyen competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, respectivamente.

## V

### **Sobre el presupuesto habilitante.**

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

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse por primera vez sobre esta cuestión, en sus recientes Dictámenes 90 y 91/2019, en relación con 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. Tal y como señalábamos, pues, en los citados dictámenes, «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 la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, al objeto de permitir a los entes locales realizar transacciones en convenios de cooperación en materia de vivienda con otras administraciones públicas, a cuyo efecto introduce las dos nuevas disposiciones adicionales a la referida Ley, ya reproducidas en el anterior Fundamento III.1.

Todo ello se cierra con una disposición transitoria encaminada a resolver materialmente el apremiante problema de las viviendas de Las Chumberas, posible gracias a las disposiciones adicionales que se introducen. Así, en la disposición transitoria única se amplía el plazo de ejecución de las actuaciones de rehabilitación y reposición de aquellas viviendas, señalando:

«Disposición transitoria. Las actuaciones de rehabilitación y reposición de viviendas, así como las actuaciones singulares en la materia, que se ejecuten en virtud de un convenio de cooperación interadministrativo suscrito al amparo del artículo 21 del Decreto 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012, que a la entrada en vigor de este Decreto-ley no hayan concluido, podrán

continuar ejecutándose hasta el 31 de diciembre de 2022, incluso en el caso de que hubiera finalizado el plazo de ejecución inicialmente acordado con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley».

La Exposición de Motivos del Decreto-ley describe, tal y como se ha dicho, de forma detallada y rigurosa, los tres convenios suscritos entre el Ministerio de Fomento, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Tenerife y el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, para la reposición de viviendas y reurbanización del barrio de Las Chumberas; la expiración de los mismos sin que pudiera concluirse el procedimiento de prórroga; y, como consecuencia de lo anterior, la gravísima situación de incertidumbre respecto a su financiación.

A continuación, la Exposición de Motivos cita las reuniones de la Comisión Mixta de Seguimiento, prevista en dichos Convenios, celebradas los días 29 de enero y 15 de febrero, en las que las partes acordaron *«iniciar con carácter urgente los trámites para la aprobación de un acuerdo transaccional sobre los ingresos de derecho público derivados de los convenios de 18 de noviembre de 2011, 4 de noviembre de 2015 y 4 de octubre de 2016»*.

Para la adopción del citado acuerdo, según continua la Exposición de Motivos, se tuvo en cuenta el informe del ente gestor de las actuaciones, Muvisa, en relación a las actuaciones realizadas hasta la fecha, las numerosas incidencias que han provocado su retraso, la complejidad del realojo de las 106 familias afectadas, así como la gravedad de las *patologías* que sufren los edificios y su inseguridad y peligro para los vecinos.

Todo ello pone de manifiesto la existencia de una situación de *extraordinaria y urgente necesidad* que, según la doctrina citada del Tribunal Constitucional, constituye -sin duda alguna, a nuestro juicio- el presupuesto habilitante para la aprobación del este Decreto-ley.

Por último, la citada 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 de la Ley 2/2003, de Vivienda de Canarias, incorporando las dos nuevas disposiciones adicionales, así como la Disposición transitoria del Decreto-ley, todas ya transcritas literalmente, cumplen -sin duda- con esa exigencia.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera suficientemente acreditado la existencia del presupuesto habilitante exigido para la aprobación del presente Decreto-ley.

## VI

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

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.

## VII

### **Sobre el contenido del Decreto-ley.**

No afecta el Decreto-ley 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), ni vulnera ninguna otra norma constitucional, estatutaria o legal, por lo que no procede realizar objeciones al mismo.

## CONCLUSIÓN

El Decreto-ley sometido a nuestro dictamen se considera plenamente ajustado al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación.