



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 2 / 2 0 1 9

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2019.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 5/2019, de 8 de abril, de modificación de la Ley 1/2019, de 30 de enero, de la actividad física y el deporte de Canarias (EXP. 160/2019 DL)**.

F U N D A M E N T O S

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 16 de abril de 2019, con entrada el mismo día en este Consejo Consultivo, dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley 5/2019, de 8 de abril, de modificación de la Ley 1/2019, de 30 de enero, de la actividad física y el deporte de Canarias (en adelante Ley del Deporte 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 las condiciones en que se solicita el 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: Sra. de León Marrero.

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 2 de mayo 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.

Como ya señaláramos en nuestro reciente Dictamen 95/2019, 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 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 Decreto-ley; 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, estructura y justificación del Decreto-ley que se dictamina.

1. El Decreto-ley 5/2019, de 8 de abril, de modificación de la Ley 1/2019, de 30 de enero, de la actividad física y el deporte de Canarias, se dirige, en su artículo único, a modificar el art. 93 de la misma, con la finalidad de distinguir, en materia de ejecutividad de sanciones impuestas en el ámbito de la disciplina deportiva, las recaídas en procedimiento extraordinarios y en procedimientos ordinarios, para que en estos últimos sean inmediatamente ejecutivas.

Y es que el art. 92 de la citada Ley, como lo hacía ya la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte, distingue dos tipos de procedimientos disciplinarios: el ordinario, aplicable a la imposición de sanciones por infracción de las reglas del juego o de la competición, y el procedimiento extraordinario, para la imposición de sanciones por el resto de infracciones que no afectan directamente a la competición deportiva, estableciendo el mismo art. 92, en relación con el procedimiento ordinario, que éste debe asegurar el normal desarrollo de las pruebas y competiciones que por su naturaleza lo requieran, así como garantizar el trámite de

audiencia y el derecho a recurso, permitiendo la actuación perentoria de los órganos disciplinarios. Asimismo, señala, respecto al procedimiento extraordinario, que se aplicarán los principios y reglas de la legislación sancionadora general.

También 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 9 de abril 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, a diferencia de lo que sucedía en la antigua regulación contenida en la Ley 8/1997, en cuyo art. 66 se establecía la ejecución inmediata de las sanciones impuestas por los órganos disciplinarios federativos, sin perjuicio del trámite de audiencia y el derecho a la reclamación de los interesados, la nueva regulación de esta materia en la vigente Ley del Deporte de Canarias, prevé lo contrario sin distinguir procedimientos, estableciendo en todo caso:

«Artículo 93.- Ejecutividad de las sanciones.

Las resoluciones sancionadoras recaídas en los procedimientos en materia disciplinaria deportiva serán ejecutivas cuando no quepan contra ellas ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

Cuando las resoluciones sean ejecutivas, se podrán suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo.

b) Habiendo interpuesto el interesado recurso contencioso administrativo:

1º. No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2º. El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella».

Tal regulación ha dado lugar, como bien señala la exposición de motivos del Decreto-ley que nos ocupa, a numerosos escritos de federaciones deportivas instando a la modificación de esta norma, pues su actual regulación conlleva que, al no ser inmediatamente ejecutivas las sanciones, las competiciones deportivas puedan quedar desvirtuadas, por cuanto, desde que cualquier federado interponga un

recurso, la resolución sancionadora carecerá de ejecutividad, ya que el sancionado puede dilatar el cumplimiento de la sanción durante el desarrollo de la competición, pudiendo, en palabras de la federación canaria del fútbol (escrito presentado el 1 de marzo de 2019), *«conseguir incluso que finalice la temporada y aún careciera de ejecutividad dicha sanción»*. A lo que añade: *«Pero es que además, entra en vigor dicha regulación en mitad de una temporada que supone alterar completamente el funcionamiento de la misma por el cambio de normativa»*.

Por ello, el Decreto-ley 5/2019 que se analiza ha venido a resolver este problema mediante la distinción entre las sanciones impuestas en los procedimientos ordinarios y extraordinarios, resultando la siguiente regulación:

«Artículo 93.- Ejecutividad de las sanciones.

1. Las resoluciones sancionadoras recaídas en los procedimientos extraordinarios en materia disciplinaria deportiva serán ejecutivas cuando no quepan contra ellas ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

Cuando las resoluciones sean ejecutivas, se podrán suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo.

b) Habiendo interpuesto el interesado recurso contencioso administrativo:

1º. No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2º. El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

2. Las resoluciones sancionadoras recaídas en los procedimientos ordinarios en materia disciplinaria deportiva serán inmediatamente ejecutivas, sin que las reclamaciones o recursos interpuestos contra ellas paralicen o suspendan su ejecución, salvo que el órgano a quien corresponda resolver el recurso acuerde su suspensión».

IV

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

Puesto que la norma que se aprueba es modificación de la recientemente aprobada Ley del Deporte de Canarias, cuyo proyecto normativo fue objeto de nuestro Dictamen 458/2017 de 11 de diciembre de 2017, en materia competencial, procede remitirnos a lo señalado en el mismo, sin perjuicio de adecuar las referencias hechas al Estatuto de Autonomía a las ahora vigentes. Así, en materia de deporte, Canarias ostenta competencia exclusiva en virtud del art. 138 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

Y dado que se trata de una modificación de carácter procedimental, es necesario precisar que ello se hace al amparo del título competencial que ostenta la CAC en relación con los procedimientos derivados de las especialidades propias de esta Comunidad, establecido en el art. 106 EAC.

Por otra parte, ha de señalarse que la exposición de motivos del Decreto-ley señala expresamente como cobertura legal de la regulación que se realiza, que, si bien la regulación que sobre la ejecutoriedad de los actos de las Administraciones Públicas recogen los arts. 90.3 y 98 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el segundo de esos preceptos (art. 98) establece, como excepción a la regla general de inmediatez de su ejecución, los supuestos en que:

«1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

a) Se produzca la suspensión de la ejecución del auto.

b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que no quepa recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

c) Una disposición establezca lo contrario.

d) Se necesite aprobación o autorización superior».

Al respecto, justifica la mentada exposición de motivos, que en los procedimientos sancionadores dictados en materia disciplinaria deportiva *«no estaríamos en puridad ante actos dictados por una Administración Pública (al menos, no en todos los casos), sino ante actos dictados por los órganos disciplinarios de una federación deportiva, si bien, en el ejercicio de funciones públicas. Esta circunstancia entendemos que permitiría establecer una regulación especial por razón de la materia, bien, por no estar las federaciones deportivas incluidas expresamente en el ámbito subjetivo de la propia Ley 39/2015, o en todo caso en virtud de la disposición adicional primera de la misma»*.

Efectivamente, la citada disposición adicional primera, en su apartado 1 establece: «Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la

materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos, se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales».

No obstante, no resulta aplicable el apartado 2, al no ser incardinable este procedimiento en ninguno de los citados en él.

Tratándose el procedimiento sancionador en materia de disciplina deportiva, de un procedimiento especial, contenido en la Ley del Deporte, ampara el art. 98 LPACAP y la citada disposición adicional, una regulación propia, pues las características de la inmediatez exigible al cumplimiento de las sanciones en las competiciones para asegurar su utilidad, justifica la regulación que se pretende.

Así ha sido, como se señaló con anterioridad, en la derogada Ley canaria del deporte, de 1997, y así ocurre en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte estatal, en cuyo art. 81 se establece, de hecho, la ejecutividad de las sanciones en este ámbito, sin excepciones, lo que, por otra parte, ha sido fruto de una expresa modificación de esta Ley llevada a cabo a través del art. 115 apartado diecinueve, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Y en igual sentido se han dictado las Leyes autonómicas de Andalucía y Aragón, si bien en la de Castilla y León se ha limitado, como en nuestro Decreto-ley, la ejecutividad inmediata a los procedimientos ordinarios. Siempre, sin perjuicio de las eventuales suspensiones en las condiciones reguladas en aquellas normas.

Precisamente, el art. 101.1 de la Ley 13/2019, de 25 de febrero, de Deporte de Castilla y León, señala expresamente lo que ha inducido a las federaciones deportivas a instar un cambio urgente en la regulación de la ejecutividad de las sanciones en materia de disciplina deportiva en Canarias, distinto al previsto con carácter general en la LPACAP, y que ampara su especialidad, al indicar que *«la potestad de disciplina deportiva requerirá la tramitación de un procedimiento basado en la especialidad del régimen disciplinario deportivo, orientado a asegurar el normal desarrollo de las competiciones e inspirado en los principios establecidos contenidos en la legislación de régimen jurídico del Sector Público y del procedimiento administrativo»*. Y es que esta normativa de derecho común prevé un régimen general y la posibilidad de las excepciones como la que aquí se contempla.

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.

Al respecto de esta cuestión, el presente Decreto-ley sometido a nuestro dictamen se justifica en dos consideraciones: en primer lugar por el vencimiento del plazo de la legislatura autonómica, lo que determina la imposibilidad técnico-organizativa de concluir en los plazos previstos el correspondiente procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley y en segundo lugar, porque es necesario cambiar la situación en materia de la disciplina deportiva generada por la redacción inicial del art. 93 de la Ley del Deporte de Canarias, que afectó de forma grave al normal desarrollo de las competiciones deportivas y la actuación de los órganos disciplinarios de las federaciones deportivas canarias, al no ser posible la ejecutividad inmediata de todas las resoluciones sancionadoras en materia de disciplina deportiva en los procedimientos ordinarios, según se afirma en la exposición de motivos.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse por primera vez sobre esta cuestión, en sus recientes Dictámenes 90, 91 y 95/2019, 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. Señalábamos en los citados dictámenes y resulta preciso reiterar aquí:

«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 Decreto-ley sometido a nuestro dictamen, el Gobierno de Canarias modifica la Ley del Deporte de Canarias (que entró en vigor el pasado 8 de febrero) al objeto, como se ha dicho, de distinguir en materia de ejecutividad de las sanciones impuestas en el ámbito de la disciplina deportiva, entre las impuestas en procedimientos extraordinarios, en las que se mantiene que serán ejecutivas cuando sean firmes en vía administrativa, y las impuestas en procedimientos ordinarios, con el fin de que se cumpla, respecto de éstos, la previsión contenida en el art. 92 de la Ley del Deporte de Canarias, según el cual, en cuanto al procedimiento ordinario, éste debe asegurar el normal desarrollo de las pruebas y competiciones que por su naturaleza lo requieran, así como garantizar el trámite de audiencia y el derecho a recurso, permitiendo la actuación perentoria de los órganos disciplinarios.

Tal art. 92 distingue, precisamente, dos tipos de procedimientos disciplinarios: el ordinario, aplicable a la imposición de sanciones por infracción de las reglas del juego o de la competición y el procedimiento extraordinario, para la imposición de sanciones por el resto de infracciones que no afectan directamente a la competición deportiva.

Sin embargo, la regulación contenida en la Ley, antes de la modificación operada por el Decreto-ley, hace inviable el cumplimiento de la previsión del art. 92, lo que ha supuesto, como se señala en la exposición de motivos, que las federaciones deportivas canarias hayan instado esta modificación, dado que, estando en plena temporada deportiva de competiciones, «*es urgente contar con el instrumento normativo necesario, dado que se está afectando gravemente a la ordenación de las competiciones deportivas y la actuación de los órganos disciplinarios de las federaciones deportivas canarias*», no siendo posible, como justifica también la

exposición de motivos, abordar tal modificación de manera que efectivamente solvente la situación en las vigentes competiciones deportivas, sino a través de la figura del Decreto-ley, por el inminente vencimiento del plazo de la legislatura autonómica.

Todo ello pone de manifiesto la existencia de una situación de *extraordinaria y urgente necesidad* que, según la doctrina citada del Tribunal Constitucional, constituye el presupuesto habilitante para la aprobación de 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 éstas guarden relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar*».

La modificación de la Ley 2/2019, en los términos realizados, cumple con esa exigencia.

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

VI

Sobre el procedimiento de elaboración de los decretos-leyes.

1. La reciente aprobación del Estatuto de Autonomía, que entró en vigor el 9 de abril pasado, 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, todo lo que se ha cumplido en el procedimiento de elaboración del presente Decreto-ley.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

El informe de iniciativa normativa sobre la legalidad, acierto y oportunidad del proyecto de Decreto-ley para la modificación de la Ley 1/2019 de 30 de enero, de la actividad física y el deporte de Canarias emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, de 29 de marzo de 2019, que incorpora la memoria económica.

Además, se incluye en él el informe de la evaluación de impacto de género de la norma proyectada, manifestándose que no es pertinente al género.

Así mismo, también contiene el informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y el informe de impacto en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

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 ajustado al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación.