



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 100/2020

(Pleno)

La Laguna, a 17 de abril de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19 (EXP. 142/2020 DL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

#### Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, mediante escrito de 4 de abril de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 6 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19 (DL).

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el 17 de abril de 2020 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

2. La preceptividad del dictamen deriva, como se dijo, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 67, el viernes 3 de abril de 2020.

## II

### Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé esta específica fuente normativa, la misma se introdujo *ex novo* por el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

Según ese precepto, 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.

Por expreso mandato estatutario, los decretos-leyes no pueden 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.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-leyes; así, en el FJ 3º de la STC núm. 105/2018, de 4 octubre, se resume la jurisprudencia al respecto:

*«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, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al*

*Decreto - ley catalán 5/2017, 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 la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015)».*

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

### III

#### **Sobre el objeto y la estructura del decreto-ley que se dictamina.**

1. Como lleva por título el propio DL y señala su art. 1, el mismo tiene por objeto adoptar diversas medidas extraordinarias, de índole económico, financiero, fiscal y administrativo, para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19) en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Como consecuencia de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19, elevada a pandemia internacional por la OMS, el Gobierno de España, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma, en todo el territorio nacional, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con una duración inicial de 15 días naturales y cuya prórroga, autorizada por el Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de marzo, ha sido acordada por el Gobierno en el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, prolongándose esta situación hasta el 12 de abril de 2020. Y, recientemente, acaba

de volver a hacerlo, por el mismo período de tiempo, mediante Real Decreto 487/2020, de 10 de abril. La citada norma (Real Decreto 463/2020) contiene medidas dirigidas principalmente a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

La Comunidad Autónoma de Canarias por sus peculiares circunstancias, derivadas de la lejanía e insularidad, queda expuesta a una situación extremadamente compleja que requiere de respuestas inmediatas y ágiles que contribuyan a paliar los gravísimos efectos sanitarios, sociales y económicos de esta crisis. Justamente, éste es el objeto del Decreto-Ley 4/2020, objeto de este Dictamen.

2. En cuanto a la estructura, según se adelanta en su propia Exposición de Motivos, además de ésta, en la que se justifica la iniciativa normativa y señala la estructura y el contenido de la misma, consta de:

1) Una parte dispositiva, dada por un capítulo preliminar y ocho capítulos más, comprensivos de un total de 23 artículos, con el siguiente contenido:

- En el Capítulo Preliminar, relativo a las disposiciones generales, se fija el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, que será el de los entes integrantes del sector público autonómico en los términos definidos en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

- El Capítulo I recoge una medida de apoyo a los trabajadores por cuenta propia o autónomos, residentes en Canarias, con la creación de una línea de ayuda, dotada inicialmente con 11.000.000 de euros, que cubra el restante 30% de la base mínima de cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en su caso, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, al objeto de que este colectivo cuente con un apoyo económico que les garantice la percepción del 100% de la prestación.

- El Capítulo II contiene las medidas en materia de gestión de la contratación administrativa, regulando el libramiento de fondos para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para hacer frente al COVID-19.

Se flexibiliza el modo de prestación de la garantía definitiva durante el periodo de alarma y se señalan normas específicas respecto a los efectos de la suspensión en función de la fase en la que se encontrara el procedimiento. De otro lado y con el fin de asegurar los intereses públicos que puedan verse afectados o comprometidos por la suspensión de contratos, se contempla el procedimiento de urgencia como vía para minimizar las consecuencias de la parálisis temporal en la contratación pública. Por

último, se establecen normas específicas respecto al control de inversiones durante el estado de alarma por parte de la Intervención General, con la finalidad de facilitar los trámites, especialmente el acto de recepción final, de suerte que se posibilite la continuidad de los servicios públicos afectados como, igualmente, el abono o los pagos al contratista una vez este haya cumplido su obligación contractual.

- El Capítulo III tiene por objeto agilizar determinados expedientes de gastos vinculados a la crisis COVID-19, eximiendo de su trámite la autorización del Gobierno.

- El Capítulo IV contiene una serie de medidas en materia de gestión de ayudas y subvenciones, contemplándose la posibilidad de incrementar, siempre que exista crédito, la cuantía total máxima o estimada de las convocatorias de subvenciones, sin sujeción para ello a las reglas que señala el art. 14.4 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, al tiempo que se flexibiliza la incidencia del factor temporal en determinadas fases del expediente, incluida su justificación. Se contempla igualmente la posibilidad de anticipar el importe de las mismas, así como otras medidas destinadas a facilitar los trámites en este tipo de expedientes.

- El Capítulo V fija las medidas en materia de gestión presupuestaria, articulando el contenido dispositivo preciso para poder agilizar, desde el área presupuestaria y ante la actual coyuntura, los trámites que permitan atender las necesidades de gasto público asociadas a la crisis del COVID-19 con la inmediatez que dicha situación demanda. Así, entre otras, se otorga la condición de ampliables, para determinados sectores, a los créditos destinados a atender los gastos generados con ocasión de la crisis, se autorizan operaciones de financiación para otorgar liquidez con la que afrontar los gastos generados por el COVID-19 y se establecen medidas específicas de endeudamiento y avales para la empresa pública (...), habida cuenta de la necesidad de incrementar su capacidad económica para dar respuesta a la actual situación.

- El Capítulo VI contiene determinadas medidas en materia de gestión administrativa, al objeto de dotar a la gestión pública y mientras continúe el estado de alarma, de la necesaria agilidad y capacidad de respuesta frente a la demanda urgente de soluciones derivadas de la crítica situación actual.

- El Capítulo VII contiene determinadas medidas en materia de personal de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias que permiten conciliar la ejecución de las medidas adoptadas en la declaración del estado de

alarma con la continuidad de los servicios públicos encomendados a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. A tal fin, se prevén medidas excepcionales de dependencia funcional en materia de prevención de riesgos laborales, telecomunicaciones, tecnologías de la información y de las comunicaciones e informática, y asimismo de reasignación de efectivos y gestión de bolsas de trabajo y sustituciones, a fin de responder de manera efectiva, y conforme a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, a los retos de una situación extraordinaria como la derivada del COVID-19.

- El Capítulo VIII persigue incrementar con nuevas medidas de carácter tributario, que se adicionan a las ya adoptadas recientemente por la Comunidad Autónoma de Canarias dirigidas a mitigar las consecuencias que, en el ámbito tributario, derivan de las limitaciones de circulación y apertura de establecimientos por la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, contemplando aquellas actividades cuya tributación no se vincula con el volumen real de operaciones, y en cuyo cálculo, no se ha tenido en cuenta la merma de ingresos ocasionada tras el imprevisible cierre al público y, más en concreto, modificar, con carácter temporal, las cuotas fijas de la Tasa Fiscal sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar, correspondientes a las máquinas o aparatos automáticos, de forma proporcional a los días de vigencia del estado de alarma.

2) Una parte final, dada por tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales, cuyo contenido es el siguiente:

- En la disposición adicional primera se establece la obligación de suministrar a la Consejería competente en materia de hacienda toda la información económico-financiera relacionada con la crisis COVID-19 y la referida a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como cualquier otra que se pueda demandar. Las disposiciones adicionales segunda y tercera garantizan, en una situación como la actual, en la que las medidas de distanciamiento social son fundamentales para evitar la propagación del virus, la celebración a distancia de cualesquiera órganos colegiados del Gobierno de Canarias, así como del conjunto de su sector público, con una mención específica al ámbito de la negociación colectiva.

- La disposición transitoria única, atendiendo a la ralentización general derivada de la situación generada por la pandemia, establece nuevos plazos para la rendición de cuentas a las entidades y órganos del sector público con presupuesto limitativo, al igual que para la presentación de la Cuenta General por la Intervención General ante la Audiencia de Cuentas de Canarias, y, por último, señala también una nueva fecha

término para que las entidades del sector público con presupuesto estimativo y los fondos carentes de personalidad jurídica, formulen sus cuentas anuales.

- La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia tributaria a modificar los plazos de presentación de declaraciones y autoliquidaciones, estableciendo la segunda una habilitación a los órganos competentes en materia de contabilidad y presupuestos para dictar instrucciones sobre el suministro de información económico-financiera respecto de los gastos dirigidos a atender la crisis y, la tercera relativa a la entrada en vigor de este decreto ley.

## IV

### Sobre su justificación.

Tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos del DL, la justificación del presente DL viene dada por la situación de crisis económica y social motivada por el COVID-19, desde que, tras elevarse, el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud, la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional, ya que su propagación internacional supone un riesgo para la salud pública de los países y exige una respuesta internacional coordinada. Por el Gobierno de España, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma, en todo el territorio nacional, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con una duración inicial de 15 días naturales y con posibilidad de prórroga. Tal prórroga fue autorizada por el Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2020 y acordada, hasta las 00:00 horas del día 12 de abril, por Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo. La citada norma contempla medidas dirigidas principalmente a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

Como consecuencia de tal situación, como señala la Exposición de Motivos del DL:

*«las restricciones impuestas en la libre circulación de las personas para evitar la propagación del virus y contener la enfermedad se traducen inexorablemente en una perturbación conjunta de demanda y oferta para la economía española, que está afectando a las ventas de las empresas, especialmente de los autónomos, generando tensiones de liquidez que podrían derivar en problemas de solvencia y pérdida de empleos si no se adoptan medidas urgentes de estabilización.»*

*En este contexto, la prioridad absoluta en materia económica radica en proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible una recuperación de la actividad.*

*El citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, establece en su artículo 4 que la autoridad competente a efectos del estado de alarma será el Gobierno y, en sus respectivas áreas de responsabilidad, las personas titulares de los Ministerios de Sanidad, Defensa, Interior y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. No obstante, de conformidad con el artículo 6 del citado Real Decreto, cada Administración conserva las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias, en el marco de las órdenes directas de la autoridad correspondiente.*

*Ante esta situación de extrema gravedad, generada por la evolución del coronavirus COVID-19, resulta necesaria la adopción de medidas de carácter extraordinario y urgente de diversa índole, dando prioridad a aquellas que persigan minimizar el impacto en la destrucción del empleo, de una manera muy especial sobre los autónomos y autónomas que han tenido que cesar su actividad o bajar su producción de bienes y servicios.*

*Asimismo, se adoptan medidas dirigidas a la agilización y eficacia en la tramitación de los procedimientos administrativos, y otras medidas en materia presupuestaria, de contratación y subvenciones, que persiguen coadyuvar a minimizar el impacto de la crisis sanitaria y social y dar respuestas inmediatas a las necesidades que se presenten».*

A ello añade, además, la Exposición de Motivos, a fin de justificar no solo el contenido de la norma, sino su regulación a través de DL, señalando:

*«Concurren de manera evidente en la presente situación las circunstancias necesarias que habilitan acudir a la medida legislativa aprobada por el Gobierno: la extraordinaria y urgente necesidad derivada de la extensión de la crisis sanitaria y que ha determinado la declaración de uno de los estados de emergencia previstos en el artículo 116 de la Constitución.*

*El Decreto ley, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, se constituye como un instrumento estatutariamente válido y lícito, siempre que, tal como reiteradamente ha exigido el Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3, y 189/2005, de 7 J., F. 3; 68/2007, F.10, y 137/2011, F. 7), el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere 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, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.*

*Igualmente, la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar las medidas que se incluyen este decreto ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde*



*al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación (STC 14/2020, de 28 de enero de 2020), y que son medidas de diversa naturaleza administrativa, fiscal y presupuestaria que persiguen atenuar los efectos de la crisis y habilitar medios para afrontarlos de la mejor manera posible, de manera que no existe un uso abusivo o arbitrario de este instrumento normativo (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5).*

*Las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que llevan a implementar las medidas que se contienen en este decreto ley en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sus organismos autónomos, sus organismos públicos y entidades de Derecho público como medida que puede contribuir a paliar la extensión de la propagación del COVID-19 y sus efectos, se enmarcan en el actual escenario de contención y prevención del citado virus, por lo que no se requiere mayor esfuerzo de motivación para justificar cumplidamente la concurrencia de los requisitos de utilización del Decreto ley previstos en el artículo 46 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, ya que concurre el supuesto de extraordinaria y urgente necesidad que hace necesaria una acción normativa inmediata incompatible temporalmente con los plazos que conlleva la tramitación parlamentaria de una ley, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia».*

Así, pues, el Gobierno de Canarias, en virtud del Decreto Ley 4/2020, objeto de este Dictamen, adopta una serie de medidas que pretenden proteger el modelo productivo y social minimizando el impacto de la crisis, especialmente en el empleo. Se trata de medidas de carácter extraordinario y urgente de diversa índole, dando prioridad a aquellas que persigan minimizar el impacto en la destrucción del empleo, de una manera muy especial sobre los autónomos y autónomas que han tenido que cesar su actividad o bajar su producción de bienes y servicios, complementando las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación. Asimismo, se toman medidas dirigidas a la agilización y eficacia en la tramitación de los procedimientos administrativos, y otras medidas en materia presupuestaria, de contratación, subvenciones y en materia tributaria, que persiguen minimizar el impacto de la crisis sanitaria y social y dar respuestas inmediatas a las necesidades que se presenten.

En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestro DCC 40/2019, de 4 de febrero de 2019, tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del 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 (FJ 7), no

resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos y menos aún, por razones obvias, a los decretos-leyes. Ello no obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello, obviamente deben ser tenidos en cuenta; y a tenor de la regulación proyectada, nada autoriza a considerar que no lo hayan sido.

## V

### Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. Dada la urgencia y excepcionalidad de la situación de crisis provocada por el COVID-19 a que se trata de dar frente, pudiera ser que debido a ello carece la Exposición de Motivos de una fundamentación explícita de las competencias ejercitadas, como le es propio a toda iniciativa legislativa, y los decretos leyes son normas de rango de ley, como comienza por proclamar el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 46.1).

En cualquier caso, cabe inferir la existencia de los títulos competenciales requeridos para que la Comunidad Autónoma pueda establecer la regulación proyectada, a partir del contenido de la propia parte dispositiva del DL.

La norma que se dictamina regula un conjunto heterogéneo de medidas, «*medidas de diversa naturaleza administrativa, fiscal y presupuestaria*» (como indica la Exposición de Motivos), por lo que se hace preciso distinguir las materias competenciales afectadas por cada una a fin de analizar la competencia de Canarias para acometer su regulación.

Ante todo, sin embargo, debemos señalar que todas las medidas contenidas en el presente DL se encaminan al mismo fin, «*persiguen atenuar los efectos de la crisis y habilitar medios para afrontarlos de la mejor manera posible*», prosigue indicando la Exposición de Motivos.

En el sentido expuesto, la adopción de esta norma se inscribe en el marco del estado de alarma declarado en todo el territorio nacional para afrontar la situación de emergencia sanitaria causada por la propagación del COVID-19, mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, objeto después de sucesivas modificaciones (Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo) y prórrogas (Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; la última, ya con posterioridad a la aprobación del Decreto Ley 4/2020 que ahora se dictamina con motivo de su ratificación, Real Decreto 487/2020, de 10 de abril).

Así como también de los sucesivos decretos-leyes dictados por el Estado para afrontar la situación de emergencia sanitaria, por todos, los Reales Decretos Leyes 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (adoptado incluso antes de la propia declaración del estado de alarma); 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; y 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Objeto también, por su parte, de ulteriores modificaciones (la última hasta la fecha, precisamente, ha venido a modificar el art. 17 del Real Decreto Ley 8/2020, uno de los preceptos sobre los que incide la regulación contenida en el Decreto Ley 4/2020 sometido ahora a nuestra consideración; se trata del Real Decreto Ley 13/2020, de 7 de abril: disposición final segunda).

En este contexto, resulta imprescindible atenerse, en primer lugar, al art. 6 del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, y por cuya virtud cada Administración conserva las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias para la lucha contra la epidemia y atenuar su impacto, en el marco de las órdenes directas de la autoridad correspondiente a los efectos del estado de alarma.

Así, pues, el estado de alarma no centraliza todo el poder en el Estado, lo que por otra parte se sitúa en línea con lo establecido por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, cuyo art. 1, apartado cuarto, previene que la declaración del estado de alarma «*no interrumpe el funcionamiento normal de los poderes constitucionales del Estado*».

Sin duda, la situación de emergencia afecta a la organización territorial del Estado en tanto que habilita a la «*autoridad competente*» a los efectos del estado de alarma (Real Decreto 463/2020: art. 4) para la adopción de un conjunto excepcional de medidas (por todas, arts. 7 a 19 del Real Decreto 463/2020), y pone a su servicio a tal fin a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (art. 5). Con la declaración de alarma, en consecuencia, se activa así una competencia potencialmente expansiva del Estado que incide sobre el ejercicio de las competencias autonómicas. Pero no excluye ello la intervención de las Comunidades Autónomas (como tampoco la de las Corporaciones Locales) en la adopción de

medidas para combatir la situación de crisis, cuya superación incumbe por tanto a todos los Poderes Públicos. En otros términos, y como se ha dicho con todo acierto, la declaración de alarma activa un principio constitucional (la superación de la situación de emergencia) que se dirige a todos los poderes públicos territoriales en el ejercicio de sus competencias.

De esta manera, no sólo sus respectivas actuaciones adoptadas con anterioridad no han perdido validez o vigencia (es más, incluso el propio Real Decreto 463/2020 las ha ratificado: disposición final primera), a salvo, claro está, que resultaran incompatibles con las medidas adoptadas por la autoridad competente con base en el Real Decreto mencionado; sino que las Comunidades Autónomas (lo mismo que las Corporaciones Locales) pueden proseguir adoptando nuevas decisiones en el marco desde luego de sus competencias y con arreglo a lo así establecido en los distintos Estatutos de Autonomía y con pleno respeto de las normas estatales de obligado cumplimiento.

En este sentido, el decreto-ley resulta un instrumento especialmente idóneo, en tanto que, por un lado, permite excepcionar o inaplicar la aplicación del Derecho normal a fin de atender a una situación de crisis (en nuestro caso, una situación de emergencia sanitaria) y, por otra parte, habilita para la adopción de las medidas especiales que se requieran para afrontar dicha situación.

No puede dejar de indicarse que las medidas han de ser necesarias, proporcionadas y de vigencia temporalmente limitada, en tanto se mantenga la situación de crisis, pero esto es algo que afecta ya al contenido concreto de ellas, y que no cuestiona, en el sentido antes expuesto, el doble efecto negativo y positivo que los decretos leyes están en grado de propiciar.

Han sido numerosas las Comunidades Autónomas que se han servido así de la figura de los decretos leyes para incorporar las medidas idóneas para afrontar la misma situación de emergencia sanitaria que el Decreto Ley 4/2020 (Andalucía: Decreto Ley 3/2020; Aragón: Decreto Ley 1/2020; Baleares: Decreto Ley 4/2020; Cataluña: Decreto Ley 7/2020; Extremadura: Decreto Ley: 2/2020; Navarra: Decreto Ley Foral 1/2020; Comunidad Valenciana: Decreto Ley 1/2020); y algunas de ellas además lo han hecho en más de una ocasión (así, Andalucía, en otras cuatro ocasiones: Decretos Leyes 4 a 7/2020; Baleares, en dos: Decretos Leyes 5 y 6/2020; Cataluña, en dos también: Decretos Leyes 8 y 10/2020; Extremadura, en tres: Decretos Leyes 3 a 5/2020; y Navarra, en una ocasión más: Decreto Ley Foral

2/2020), sea para modificar la normativa adoptada con anterioridad, sea para adoptar mayor número de medidas.

En este contexto normativo, pues, se sitúa también el Decreto Ley 4/2020 objeto de esta consulta. Y en cuanto a su contenido, procede identificar diversos títulos competenciales, como ya ha podido avanzarse sobre los que se sustenta la competencia autonómica para acometer la regulación proyectada, atendiendo a las medidas concretas dispuestas en el mismo. Son susceptibles, en efecto, de agruparse tales materias en distintos bloques de competencias.

2. En primer lugar, las medidas adoptadas por el DL en relación con los trabajadores autónomos y autónomas o por cuenta propia, quedarían enmarcadas dentro de la competencia sobre asistencia social, ahora englobada esta materia dentro de la más amplia materia de los servicios sociales.

El art. 41 de la Constitución exige a la Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad especialmente en caso de desempleo. Y el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo la asistencia social como las acciones y técnicas externas al sistema de Seguridad Social al margen de toda obligación contributiva desde su STC 76/1986. Importa ahora consignar su doctrina, de la que es buena muestra la STC 239/2002, de 11 de diciembre:

*«Asimismo, debe recordarse que en relación con la noción material de “asistencia social” hemos declarado que “no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20.<sup>a</sup> de la CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas (...) Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del Sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección- es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (STC 76/1986, de 5 Jun., FJ 7).*

*Es claro, por todo lo expuesto, que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de Asistencia Social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una*

*perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de Asistencia Social.*

*En todo caso, como ya dijimos en el pronunciamiento reproducido de la STC 76/1986, FJ 7, resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la «asistencia social», pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, “con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección” [STC 76/1987 (sic), FJ 7] que la llamada “asistencia social”. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.*

*6. De cuanto hemos venido exponiendo hasta ahora se deduce que el art. 41 CE, como antes recordábamos, consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al Sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios. De aquí la neutralidad del precepto desde la perspectiva de la distribución de competencias, puesto que si el sistema de Seguridad Social debe tener en cuenta, para el reparto de competencias en su seno, las que, respectivamente, correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas en dicha materia, también los restantes segmentos de protección social que no se incluyen en aquél sistema reconducen a la distribución de competencias que resulte propia de la medida de protección social implicada en cada caso.*

(...)

*7. Llegados a este punto, (...) podemos afirmar que nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de “asistencia social” otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico.*

*En definitiva, es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al Sistema coincide con el título*

competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE)“.

Sobre la base de lo señalado anteriormente, cabe concluir que la acción y protección social constituye una materia compleja, en la que la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas no debe nunca confundirse con competencias “excluyentes” que impidan la actuación de las diferentes Administraciones implicadas (STC 146/1986). De tal manera que, como se ha señalado anteriormente, “(...) el art. 41 CE hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias”. Afirmación ésta que conduce a la admisión de una diversidad de políticas territoriales de protección basada en la concurrencia de títulos competenciales sobre una misma materia; lo que, en ningún caso, se puede confundir con la posibilidad de que exista tal diversidad en cuanto a las políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las Comunidades Autónomas (STC 124/1989).

Es en este contexto en el que adquiere especial importancia lo establecido por el art. 42.4, párrafo segundo, del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se prevé “(...) la potestad de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, para establecer ayudas de distinta naturaleza a las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, en beneficio de las personas que ostenten la condición de pensionistas residentes en ellas” (párrafo segundo del apartado III de la Exposición de motivos). De tal manera que quedarían fuera del ámbito protector del sistema de «Seguridad Social» las prestaciones de carácter público cuyo objetivo fuese complementar o mejorar prestaciones no contributivas, así como las ayudas netamente asistenciales que las Comunidades Autónomas establezcan a favor de los pensionistas residentes en su territorio en virtud de las competencias que les reconoce el art. 148.1.20ª CE».

Este Consejo Consultivo también ha tenido oportunidad de manifestarse en diversas ocasiones (por todos, DCCC 49/2020 y 52/2017, de 13 de febrero) en relación con el alcance de la competencia en «*asistencia social*»:

«La Comunidad Autónoma de Canarias posee competencia exclusiva sobre la materia `asistencia social` según el art. 30.13 del Estatuto de Autonomía (ahora 142 EAC). Esta materia incluye la regulación de ayudas económicas públicas, periódicas o puntuales, a personas que se encuentren en situación de necesidad. El hecho de que sean justamente pensiones asistenciales permite concluir que no se invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.17ª de la Constitución, porque su financiación es a cargo exclusivamente de los presupuestos autonómicos, es decir, no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social.

La autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, que sobre todo es de gasto, `implica plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas` (STC 48/2004, de 25 de marzo). Tal circunstancia y el carácter exclusivo de la competencia autonómica permite a esta Comunidad establecer una política de asistencia social propia y, por ende, la posibilidad de diseñar su regulación legislativa que la plasma, en los términos contemplados en la STC 239/2002, de 11 de diciembre”.

La citada STC 239/2002 reconoce que los “salarios mínimos de inserción” que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de asistencia social y servicios sociales se pueden percibir como ayudas de asistencia social, no incluidas en el Sistema de Seguridad Social, por personas que efectivamente reciban pensiones propias de este Sistema.

Además, la citada resolución del Alto Tribunal señala que nada impide desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades con competencia en materia de asistencia social otorguen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social la Comunidad Autónoma, se encuentren en situaciones de necesidad, siempre que no se produzca modificación o perturbación de dicho Sistema, o de su Régimen económico (...)».

Así las cosas, a partir de la previsión contenida en el art. 148.1.20ª de la Constitución Española (asistencia social), el presente Decreto Ley se incardina en el ámbito de la competencia autonómica sobre servicios sociales, reconocida en el art. 142 de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma, bajo dicho concepto (servicios sociales), una competencia que abarca tanto los servicios sociales propiamente tales, como la asistencia social interna y externa al Sistema de Seguridad Social.

En efecto, el art. 142.1.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso, la regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o



complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social.

3. El segundo de los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para adoptar las medidas frente al COVID-19 contenidas en el presente Decreto Ley -en concreto, las medidas relativas a la agilización y eficacia en la tramitación de sus procedimientos administrativos- se incardina en el ámbito de las competencias de que dispone la Comunidad Autónoma de Canarias por virtud de su Estatuto de Autonomía, a partir del reconocimiento que la Constitución hace a favor de las Comunidades Autónomas para regular con carácter general sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1º), para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración (art. 104, en relación con el art. 61), así como el régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas canarias (art. 106, también del Estatuto de Autonomía), competencia que incluye, en todo caso, una serie de materias que asimismo se especifican en el propio precepto estatuario.

*«1. (...) Esta competencia incluye, en todo caso:*

*a) El establecimiento de los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas, incluyendo la regulación del régimen de los bienes de dominio público y los patrimoniales de su titularidad.*

*b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

*c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria.*

*d) El establecimiento del régimen de precedencias y protocolo de sus propias autoridades y órganos».*

Aunque se trata de un amplio y heterogéneo abanico de medidas, el nexo común que les une es que se trata de medidas de carácter autoorganizativo, adoptadas con vistas a preparar a la Administración autonómica y asegurar que ésta esté en las mejores condiciones para superar la crisis de emergencia sanitaria. Se trata así de medidas de reorganización interna y de carácter coyuntural, que pretenden imprimir mayor agilidad al funcionamiento cotidiano de la Administración.

En la medida en que las disposiciones del Decreto Ley susceptibles también de integrarse dentro de este segundo bloque de materias, son de aplicación a la

Administración autonómica y se destinan a modular las reglas ordinarias atinentes a su funcionamiento interno, no cabe cuestionar con carácter general su acomodo al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, del mismo modo no puede dejar de indicarse, por lo que más adelante se dirá al analizar el contenido concreto de alguna de tales medidas, que no se trata de una competencia absoluta, sino que su ejercicio ha de cohonestarse con lo establecido por el art. 149.1.18º de la CE que atribuye al Estado competencia exclusiva:

*«18.º Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».*

Entre estos títulos competenciales, conviene retener la necesidad de respetar la legislación sobre procedimiento administrativo común. En particular, la jurisprudencia constitucional ha venido a delimitar este último concepto. Y especialmente digna de mención es la STC 166/2014, de 22 de octubre, que dice así:

*«De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:*

*a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.*

*b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.*

*c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados*

*trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial "específica en la materia" (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las "normas ordinarias de tramitación" del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.*

*d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre "respetar" ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo "común"».*

4. Otro bloque de materias concernidas por el Decreto Ley 4/2020 son las de naturaleza presupuestaria, financiera y tributaria, cuyas competencias se reconocen en nuestro Estatuto de Autonomía en los arts. 169 a 188 en relación con el régimen financiero y tributario, en los arts. 165 a 168 en cuanto al régimen económico y fiscal y en el art. 115 las competencias normativas en el IGIC y el AIEM, todas ellas ejercidas en el marco de la competencia estatal exclusiva contenida en el art. 149.1.14 CE.

La Constitución española, en su art. 156, proclama la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, en el marco de la coordinación con la Hacienda estatal. Y en estos términos, a su amparo, el Título VI del Estatuto de Autonomía, dedicado a Economía y Hacienda (arts. 165 y siguientes), reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias contará con Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que corresponde a esta Comunidad Autónoma su regulación en la forma que más convenga a sus intereses peculiares. Dentro de las previsiones estatutarias, interesa especialmente dejar constancia que se contempla, entre ellas, la competencia para

concertar operaciones de crédito y de deuda pública (art. 178) así como la competencia para la gestión de los fondos europeos (art. 175) y de sus propios tributos (art. 186), en la medida en que el Decreto Ley 4/2020 incluye medidas adoptadas en el ejercicio de tales competencias.

En todo caso, sin embargo, ha de respetarse el marco normativo institucional establecido en la Constitución, Leyes de Estabilidad y Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En relación con el primero, la STC 130/2013, de 4 de junio, declara:

*«En lo relativo al art. 149.1.14 CE, basta ahora con señalar que este título sobre la hacienda general permite el Estado regular íntegramente su propia hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4). En efecto, como hemos tenido ya ocasión de señalar, el art. 149.1.14 CE “no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las Comunidades Autónomas es materia propia de dichas Comunidades” (SSTC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2 y 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), pues la organización de la propia hacienda “es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica” (STC 14/1986, FJ 2). Ahora bien, por otra parte, ello no ha sido obstáculo tampoco para que del art. 149.1.14 CE, en relación con los arts. 133 y 157.3 CE, hayamos deducido que el Estado no es sólo competente para regular sus propios tributos, “sino también el marco general de todo el sistema tributario” (STC 192/2000, FJ 6) y los principios generales comunes del mismo (STC 116/1994, de 18 de abril), pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas (STC 19/1987, de 17 de febrero). Pues bien, a la misma conclusión ha de llegarse respecto a la otra vertiente de la hacienda pública, la vertiente de los gastos públicos, de tal forma que corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos”, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas)».*

Asimismo, el marco normativo de la actividad económico-financiera viene establecido por el art. 135 de la Constitución y, en su desarrollo, por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta Ley es aplicable a todas las administraciones públicas y mediante ella se introduce explícitamente el equilibrio presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de coordinar la actuación presupuestaria y garantizar la estabilidad presupuestaria, a nivel tanto estatal como territorial.

Y, en fin, el art. 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, establece que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y garantizará la estabilidad presupuestaria, entendida ésta como la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

5. Otro grupo de medidas adoptadas por el Decreto Ley se enmarca dentro de la competencia autonómica en materia de función pública. Señala el art. 107 del Estatuto de Autonomía:

*«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la plenitud de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos. Esta competencia incluye, en todo caso:*

*a) El régimen estatutario del personal funcionario de la Comunidad Autónoma y de su Administración local.*

*b) La regulación de las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación del mismo.*

*c) La planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma».*

Ha de advertirse que el Estado, no obstante, ostenta la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución Española, por lo que la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, tendrá que desarrollarse en el

marco y respeto de la legislación básica del Estado, contenida esencialmente en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

6. Igualmente incide el Decreto Ley 4/2020 en otro de los sectores materiales sobre los que la Comunidad Autónoma tiene reconocidas competencias, juego, apuestas y casinos, por virtud de lo dispuesto por el art. 128 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En todo caso, esta competencia comprende, a tenor de lo indicado por este precepto: d) La determinación, en el marco de sus competencias, del régimen fiscal sobre la actividad de juego de las empresas que la lleven a cabo.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de su competencia en esta materia en sus Dictámenes 115/2001, 1/2002, 64/2002, 41/2003, 275/2003, 143/2008, 65/2009, 133/2009, 36/2010, 271/2010, 519/2011, 127/2014, 315/2014, 171/2015 y 113/2016, a los cuales nos remitimos. El reciente Dictamen 96/2020 contiene una síntesis de la doctrina elaborada.

7. Y, en fin, queda por referirse a un último título competencial cual es el atinente a las subvenciones, que el Estatuto de Autonomía sitúa en el ámbito de la competencia sobre fomento (art. 102). No es un título autónomo, sin embargo, sino que debe situarse en conexión con una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia. Así lo establece este precepto estatutario:

*«1. En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión».*

Las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia.

Al respecto, cabe señalar que, tal y como dijéramos en nuestro Dictamen 118/2009, de 18 de marzo:

*«La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales*

*estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.*

*Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones.*

*La competencia estatutaria para proceder a la regulación de la normativa proyectada, por tanto, resulta no sólo de lo establecido expresamente en los preceptos estatuarios antes mencionados, sino también, y aun cuando no existe un título competencial singularmente dedicado a las subvenciones, del acervo de competencias sustantivas que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta en virtud de su Estatuto de Autonomía, competencias que abarcan la de establecer los correspondientes procedimientos administrativos, en tanto que cuestión adjetiva cuya competencia se determina en efecto en virtud de quien ostenta la de carácter sustantivo sobre la que se proyecta en cada caso.*

*Sin perjuicio, no obstante, de las competencias estatales que asimismo pueden incidir sobre la materia, por virtud de los títulos transversales (en este caso, los que resultan de los arts. 149.1.13ª, 14ª y 18ª de la Constitución) que la Constitución reconoce asimismo al Estado; aun cuando con las limitaciones inherentes a ellos (no pueden sino alcanzar aspectos básicos, y tampoco privan a las competencias autonómicas de su carácter exclusivo, en tanto que se incide sobre ellas, a través de un título competencial exterior y claramente diferenciado)».*

La legislación básica del Estado en materia de subvenciones está constituida por Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones y parte del Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La STC 13/1992 acota, en su consecuencia, el alcance mutuo de las competencias estatal y autonómico sobre esta materia, en estos términos:

*«Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial*

entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y



*tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*

*d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».*

8. En definitiva, la Comunidad Autónoma, en líneas generales, ostenta competencia sobre las materias que son objeto del Decreto Ley, en la medida en que tiene atribuidas competencias sobre servicios sociales (Capítulo I), régimen jurídico y procedimiento administrativo, incluidos los de contratación (Capítulos II, III (artículo 10) y VI y disposiciones adicionales segunda y tercera); régimen de ayudas y subvenciones (Capítulos III (artículo 9) y IV); economía y hacienda (Capítulo V, disposiciones adicional primera, transitoria única y finales primera y segunda); personal (Capítulo VII); y juegos y apuestas (Capítulo VIII).

## VI

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

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-ley como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando de manera paulatina, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de 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, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 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.

Es decir, la elaboración de los decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

*«1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.*

*3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:*

*a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.*

*b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.*

*c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.*

*d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.*

*e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.*

*f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.*

*g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.*

*La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.*

*8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.*

*9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:*

*a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.*

*b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.*

*c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.*

*d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.*

*e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.*

*f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.*

*g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.*

*10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas».*

Por otra parte, análogamente también es de aplicación el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la elaboración de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley, y el Decreto 15/2016, 11 marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

2. Traslada esa tramitación al presente caso, el presente Decreto Ley debería estar precedido al menos de:

- Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

- Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

- Impacto económico y presupuestario.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

- La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

- La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

- El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

- El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Como antecedentes que acompaña a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de iniciativa normativa sobre la legalidad, acierto y oportunidad del proyecto de Decreto-ley, elaborado por la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias, de 2 de abril de 2020.

El informe de la iniciativa normativa incluye los siguientes aspectos:

Identificación de la situación jurídica y de hecho.

Justificación y contenido de las medidas.

Alternativas a una actuación legislativa.

Aspectos técnico-jurídicos.

Efectos económicos y sociales.

Informe de impacto por razón de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

Informe de impacto empresarial (art. 17 de la Decreto 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).

Se incorpora también una memoria de impacto económico emitida por el Servicio Canario de Empleo, de 27 de marzo de 2020.

Consta también informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 31 de marzo de 2020; así como el certificado del Acuerdo de Gobierno de 2 de abril de 2020 que incorpora como anexo el Decreto Ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas, para afrontar la crisis provocada por el COVID-19 y el Decreto 34/2020 de 2 de abril de 2020 del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-Ley.

En esencia, la tramitación del Decreto Ley cumple con los trámites e informes exigibles, si bien, en los términos ya expuestos con anterioridad, no se analiza el aspecto competencial, ni la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

## VII

### **Sobre el presupuesto habilitante y límites a la utilización del Decreto-ley.**

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

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017, de 21 diciembre (FJ 3), 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 esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que:

«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].*

Además, 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, FJ 5, con cita de otras).

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-Ley 4/2020, es indudable la concurrencia de ese presupuesto de hecho, pues, por una parte, existe una definición de la situación de urgencia de manera «*explícita y razonada*» que precisa de una respuesta

normativa con rango de ley -primero de los aspectos del control de constitucionalidad-. Como señala la Exposición de Motivos del Decreto Ley 4/2020:

*«tras la declaración del estado de alarma por el Gobierno de España, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en todo el territorio nacional, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con una duración inicial de 15 días naturales y cuya prórroga, autorizada por el Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de marzo, ha sido acordada por el Gobierno en el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, prolongándose esta situación hasta el 12 de abril de 2020. La citada norma contiene medidas dirigidas principalmente a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.*

*Esta situación excepcional sitúa al conjunto de las Administraciones Públicas y, particularmente a la de la Comunidad Autónoma de Canarias, debido a sus peculiares circunstancias derivadas de la lejanía e insularidad de su territorio, en unas condiciones nunca antes acaecidas desde su formación tras la promulgación de la Constitución de 1978.*

(...)

*Esta extraordinaria y grave situación exige que se adopten medidas novedosas en el régimen de funcionamiento de la Administración mientras esté vigente el estado de alarma. Es indudable que la situación por la que atravesamos en estos momentos requiere de respuestas inmediatas y ágiles que contribuyan a paliar los gravísimos efectos sanitarios, sociales y económicos que se extienden con una rapidez inusitada.*

*Nos encontramos, de manera evidente y como nunca antes había sucedido, en la paradigmática situación, de extraordinaria y urgente necesidad, que justifican acudir a la medida del decreto-ley habilitado en la reciente Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias para adoptar medidas dirigidas a coadyuvar a minimizar el impacto de la crisis sanitaria y social ocasionada por el COVID-19 y a dar respuestas inmediatas a las necesidades que se presenten».*

En cuanto al segundo de los aspectos -la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente-, por el contenido del Decreto-Ley existe relación con la situación que se trata de afrontar (la situación de emergencia originada por el COVID-19) ya que todas las medidas adoptadas se dirigen a paliar con carácter urgente la situación de crisis económica y social generada por el COVID-19. No obstante, ha de reseñarse también que la aplicación de algunas de tales medidas, como veremos con más detalle al analizar el articulado, podría no tener virtualidad para transformar la realidad de un modo inmediato en todos los supuestos que contempla el Decreto Ley.



En consecuencia, en el presente caso está justificada la concurrencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes. Y, por consiguiente, la Exposición de Motivos entiende, correctamente, que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias como presupuesto habilitante para recurrir a este tipo de norma. Si bien ha de evitarse que, con ocasión de su aplicación, alguna de tales medidas pudiera no estar en grado de hacer frente a la situación de emergencia de forma inmediata, tal y como se presupone en una norma de esta naturaleza (STC 237/2012, FJ 6, 93/2015, FJ 7 y 104/2015).

3. En cuanto a los límites del Decreto Ley 4/2020, debe señalarse, tras el análisis efectuado, que no sobrepasa los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-Ley. El art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC, lo que no es objeto de regulación en el DL que nos ocupa.

Sobre la improcedencia de un decreto-ley para acometer una regulación que pudiera encontrar acomodo en una norma de rango reglamentario, observa la STC 14/2020, de 28 de enero FJ 5: *«Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer “la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley (...) Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de este producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requeriría precisamente la elevación de este rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión”».*

Lo que, partiendo así de la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria (para atender una exigencia de sistematicidad que aconseje la regulación conjunta de una materia, según resulta igualmente de esta doctrina), lleva otra vez y vuelve a poner el acento en la

necesidad de asegurar la eficacia inmediata de las medidas contempladas por el decreto-ley, como se indicó al término del apartado anterior.

## VIII

**Sobre el contenido del PL.**

**Artículo 3.- Medidas para el sostenimiento del empleo y apoyo social.**

A través de este artículo se trata de establecer una prestación complementaria a la prestación extraordinaria regulada en el art. 17 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias (cuya redacción se modificó primero por la disposición final primera del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo y después por la disposición final segunda del Real Decreto Ley 13/2020, de 7 de abril), para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, por medio de la creación de una línea de ayuda dotada inicialmente con 11.000.000 de euros, destinada a trabajadores por cuenta propia o autónomos residentes en Canarias, que hubieran cesado en su actividad, con la finalidad de cubrir el 30% de la base mínima de cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de dichos trabajadores o, en su caso, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, al objeto de completar el 100% de la prestación (art. 3.1).

Estas ayudas se concederán de acuerdo con el art. 22.2 c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por concesión directa (art. 3.2).

Sin embargo, se prevé la tramitación de un procedimiento, que podrá ir precedido de una orden de naturaleza reglamentaria, un acto de convocatoria y una posterior solicitud del interesado (art. 3.3).

Si bien la necesidad de observar tales trámites no se establece en términos imperativos, ha de advertirse que la sujeción de la ayuda reconocida en el Decreto Ley 4/2020 para los autónomos y autónomas a una orden del titular de la Consejería, a una convocatoria y posterior solicitud, podría comprometer la eficacia que con carácter inmediato resulta exigible a la medida proyectada. Se prevé, ciertamente, una simplificación del procedimiento de elaboración de la Orden Departamental (art. 3.5, incluida la exclusión del dictamen de este Consejo Consultivo), pero podría no ser suficiente. Y ha de tenerse presente lo que el Tribunal Constitucional tiene establecido a este respecto, por ejemplo, en su Sentencia 12/2015, de 5 de febrero (con cita de otra anterior que reproduce):

*«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)».*

Importa sin embargo agregar que, con posterioridad, por todas, en la STC 104/2015, de 28 de mayo (con cita de otra anterior, la STC 237/2012, que asimismo reproduce), el Tribunal Constitucional ha afirmado: *«no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 (...) en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia».*

Se ha desmarcado así de una posición maximalista, pero al mismo tiempo se ha reafirmado en la necesidad de que las medidas incluidas en un decreto-ley tengan carácter inmediato. En definitiva, ha de asegurarse que las medidas adoptadas por el Decreto Ley, en coherencia a la situación que le sirve de presupuesto o fundamento, vengán a estar en grado de satisfacer la vocación de eficacia inmediata que es propia de tales medidas, pues de otro modo no se justifica que se incluyan en un decreto-ley.

#### **Artículo 4.- Tramitación de emergencia.**

El apartado primero del precepto somete al procedimiento de emergencia las modificaciones de los contratos ya suscritos, necesarias para atender la protección de las personas y resto de medidas adoptadas por el Gobierno de Canarias para hacer frente al COVID-19.

Llama la atención que el precepto sólo se refiera a las modificaciones de los contratos y no a todos ellos, lo que difiere de lo establecido por el art. 16 del Real Decreto Ley 7/2020, modificado por la disposición final sexta del Real Decreto Ley 8/2020 y por la disposición final segunda del Real Decreto Ley 9/2020; así como, en la misma línea, por una buena parte de los decretos leyes autonómicos adoptados en otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Andalucía (Decreto Ley 3/2020:

art. 9, precepto a su vez modificado por el Decreto Ley 5/2020), Aragón (Decreto Ley 1/2020: art. 15), Baleares (Decreto Ley 4/2020: art. 1), Cataluña (Decreto Ley 7/2020: art. 5), Extremadura (Decreto Ley 3/2020: art. 7), Navarra (Decreto Ley Foral 1/220: art. 15). Al referirse por el contrario el Decreto Ley 4/2020 solo a las modificaciones contractuales, a diferencia de lo que hacen las demás Comunidades Autónomas, la redacción del precepto podría inducir a confusión.

Estas Comunidades Autónomas, por otra parte, no han venido, de este modo, a ejercer, ni menos, a invadir la competencia del Estado para establecer la legislación básica en materia de contratación administrativa. De manera más limitada, lo que han venido es a disponer que para sus propios contratos, a causa de la crisis del Coronavirus, se dan las condiciones determinadas justamente por la normativa básica para acudir a la vía de la tramitación de emergencia (en lugar de hacerse así la valoración contrato a contrato, la declaración se formula con carácter general); y acompañan a ello algunas previsiones complementarias en relación con dicha tramitación (en definitiva, es lo mismo que ha hecho el Estado a través de sus propios decretos-leyes).

En cualquier caso, no excluye ello ciertamente el recurso directo, con base en lo dispuesto por la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al procedimiento de emergencia en todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público autonómico para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente al COVID-19. Ahora bien, al prescindir de toda regulación propia, se echan en falta aquellas medidas que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han considerado deben acompañar a la tramitación de los contratos por la vía de la tramitación de emergencia.

El apartado segundo del precepto, por otra parte, libera de limitaciones el libramiento de fondos para hacer frente a los procedimientos de emergencia, lo que sí resulta coherente con las competencias propias en materia de hacienda pública y con las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación (art. 16 del Real Decreto Ley 7/2020, modificado por la disposición final sexta del Real Decreto Ley 8/2020 y por la disposición final segunda del Real Decreto Ley 9/2020).

En el mismo sentido que el antes expuesto en relación con la tramitación de emergencia, conviene aclarar que tampoco el posterior art. 7 del Decreto Ley 4/2020 contiene una regulación propia o alternativa a la establecida por la normativa básica estatal de la tramitación del procedimiento de contratación por la vía de la

tramitación de urgencia. Lo que, como en el caso del art. 4, dispone es que cabe recurrir asimismo a esta vía. Y sin que se observe contradicción, por el hecho de que, en razón de las circunstancias de cada caso, pudiera acogerse la Administración a una vía (urgencia) o a otra (emergencia).

#### **Artículo 5.- Garantías.**

Se trata de una materia no vetada al Decreto Ley, que se dicta en desarrollo y congruencia con el artículo 16 del Real Decreto Ley 7/2020, modificado por la disposición final sexta del Real Decreto Ley 8/2020 y la disposición final segunda del Real Decreto Ley 9/2020, previendo este precepto una medida alternativa para prestar la garantía definitiva. Señala el indicado precepto: *«En estos casos, si fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, no será de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías en la mencionada Ley 9/2017, siendo el órgano de contratación quien determinará tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías. De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente»*.

#### **Artículo 13.- Endeudamiento a corto plazo.**

Aunque se trata de una medida de carácter excepcional, no es la única Comunidad Autónoma que ha recurrido a este mecanismo. Aragón (Decreto Ley 1/2020), por ejemplo, lo ha hecho también y ha situado además el porcentaje máximo en un 30%.

#### **Artículo 16.- Medidas en materia de suspensión de plazos administrativos.**

El marco estatal de referencia en este caso es la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (disposición adicional tercera, apartado tercero). Y el Real Decreto 463/2020 sólo hace referencia a la posibilidad de *«continuar»* los procedimientos que tengan relación con los hechos justificativos del estado de alarma, o sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios, sin que se refiera a la posibilidad de iniciarlos. Sin embargo, tampoco lo excluye o lo prohíbe, por lo que, de resultar justificada la iniciación de tales procedimientos en base a los mismos presupuestos de hecho, no hay óbice para que la Comunidad Autónoma venga a

adoptar la medida contemplada en el ámbito de los procedimientos administrativos de su competencia. En la misma línea lo ha hecho, por lo demás, Baleares (Decreto Ley 3/2020: art. 9), cuya regulación de la suspensión de los plazos administrativos, por otro lado, es más prolija y detallada, al igual que lo es la de Aragón (Decreto Ley 1/2020: art. 7).

#### **Artículo 17.- Tramitación de procedimientos con motivo de la crisis sanitaria.**

Este precepto, en cuanto habilita a dictar actos, disposiciones reglamentarias o convenios, mientras dure el estado de alarma, sin sujeción a procedimiento administrativo alguno, encuentra un límite infranqueable en el ámbito de las competencias estatales, esto es, ni la Comunidad Autónoma puede disponer sobre las normas sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º), ni sobre aquellas otras normas procedimentales establecidas por el Estado en el ejercicio de sus propias competencias, en la medida en que le corresponda la regulación de la materia, sea con carácter exclusivo, o con carácter básico, y su ejecución corresponda a la Comunidad Autónoma.

Sí puede disponer, de acuerdo en todo caso con los límites a que después se aludirá, sobre las normas que regulen sus propios procedimientos. Como también el Estado puede hacerlo de los suyos y ha hecho. Así, por ejemplo, el art. 39 del Real Decreto Ley 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, establece un régimen especial para los Convenios, exceptuando algunos trámites exigidos por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; la disposición adicional novena del mismo Real Decreto Ley permite eliminar las normas de procedimiento para el otorgamiento de subvenciones recogidas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica; y las disposiciones adicional novena y transitoria quinta del Real Decreto Ley 11/2020 disponen la entrada en vigor de las normas sobre suspensión de plazos del art. 33 del Real Decreto Ley 8/2020, en el ámbito tributario, con efecto retroactivo a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2020, incluyendo también en la medida a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (art. 53), o el aplazamiento de deudas a la Seguridad Social (art. 35).

Pero no le es dable excederse de su propio marco normativo. La Comunidad Autónoma de Canarias sólo podría dejar sin efecto aquellas normas de procedimiento de carácter especial ligadas a las especialidades derivadas de su derecho sustantivo o

normas derivadas de su poder de autoorganización. No así eliminar normas del procedimiento administrativo común establecidas por el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva (así como las demás normas sobre procedimiento administrativo que el Estado haya adoptado en el ejercicio de sus competencias propias).

Valga la cita, por todas, de la STC 130/2013, de 4 de junio, como muestra del alcance de la respectiva competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, en relación con los procedimientos cuya tramitación corresponde a estas últimas:

*«En cuanto al segundo de los títulos habilitantes del Estado que, ex art. 149.1.18 CE, amparan la Ley recurrida, este Tribunal también se ha pronunciado con reiteración sobre lo que debe entenderse por procedimiento administrativo común, a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18 CE. El adjetivo “común” que el precepto constitucional utiliza lleva a entender que lo que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado es “la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia (lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18 CE), coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa racione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a*

*ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 227/1988, FJ 32).*

*El alcance de esta competencia lo hemos delimitado señalando que “tampoco puede compartirse la alegación del Abogado del Estado conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo. Ciertamente este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (STC 227/1988). Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto” (STC 50/1999, FJ 3).*

*Como ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia, mientras que el Abogado del Estado considera que el art. 149.1.18 CE habilita al Estado para establecer un procedimiento administrativo subvencional común para todas las Administraciones públicas, en la demanda del Gobierno de Aragón se mantiene que el procedimiento administrativo subvencional es un procedimiento especial *ratione materiae* cuya regulación corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas en función de la distribución de competencias existente en materia o sector a la que se refiera la subvención, tal y como se deriva de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional que ha vinculado los procedimientos de concesión de subvenciones con las materias concretas a que estas se refieren».*

En síntesis, pues, la Comunidad Autónoma carece de competencia para excluir la aplicación de las disposiciones estatales sobre procedimiento administrativo común y sobre las demás disposiciones la regulación de cuyos procedimientos corresponda al Estado. La aplicación de dicho conjunto normativo resulta indisponible para el legislador autonómico. Solo le es dable a éste disponer de sus propias normas sobre procedimientos administrativos (y con las limitaciones, desde luego, que resultan de la necesaria observancia en todo caso de lo que compone el procedimiento administrativo común).



En la medida de que pudieran tratarse de actuaciones directamente destinadas a atender situaciones de emergencia sanitaria o social derivada de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, podría llegar a disponer así la inaplicación o el desplazamiento de sus propias normas. Pero lejos está de poseer este limitado alcance la cláusula que nos ocupa como para poder llegar a patrocinar, con base en ella, una interpretación de esta índole.

No cabe escudarse, en fin, en que el Real Decreto 463/2020 contempla una previsión en apariencia similar en su art. 4 apartado tercero. Porque, en todo caso, y ya de entrada, se trata de un apoderamiento que solo se efectúa a favor de la autoridad competente a efectos del estado de alarma (el Gobierno: art. 4.1) y de las autoridades delegadas (los cuatro ministros a que se refiere el art. 4.2), no de manera indistinta a todos los miembros del ejecutivo; pero, sobre todo, y más allá de ello, tan extraordinaria facultad se atribuye con vistas a la adopción de las excepcionales medidas que el estado de alarma autoriza (por todos, arts. 7 a 19), con incidencia en la esfera de las atribuciones propias de las Comunidades Autónomas y en la de los propios ciudadanos, en este caso, hasta incluso en el ejercicio de sus derechos fundamentales (que si no se suspenden, pese a la polémica que ello ha suscitado en sede doctrinal, sí se restringen o, cuando menos, se redefinen sus límites o fronteras, como también ha sido defendido en la misma sede; a la postre, para no causar daño a los demás: en nombre del principio *«alterum non laedere»*, del que ya hablaba Ulpiano).

De ahí que, como también ha llegado a patrocinar en sede doctrinal, difícil se torna calificar de otro modo a tales medidas que, pura y simplemente, como *«medidas de emergencia»*, porque en otro caso habría entonces que explicar por qué un acto administrativo excluye la aplicación de una ley o un reglamento precedente o cómo es que una disposición o un acto puedan dictarse prescindiendo de todo procedimiento previo. Dicho esto, no están exentas de ningún modo tales medidas de la sujeción a límites estrictos (por todos, los principios de adecuación y de proporcionalidad), incluido, desde luego, el control jurisdiccional, como asegura la propia Ley Orgánica 4/1981 (art. 3.1).

Pero solo por eso, en cualquier caso, no pueden ser adoptadas tales medidas sino en exclusiva por las autoridades competentes a los efectos del estado de alarma, y lo son las que establece el Real Decreto 463/2020, sin que puedan ser las autonómicas

al tener vigencia la declaración en todo el territorio nacional (Real Decreto 463/2020: art. 2).

Otra cosa es que la adopción de las medidas por parte de las autoridades competentes a los efectos del estado de alarma no sólo pueda provenir de su propia iniciativa sino que también las Comunidades Autónomas puedan promover su adopción. Pero esta eventualidad figura ya contemplada por el propio Real Decreto 463/2020 (art. 4.3), que se refiere expresamente a que tales medidas *«puedan adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas (y locales) competentes»*. Es por tanto la vía por la que habría que instrumentalizar la adopción de las medidas que procedan.

Y distinto también habría sido si no se hubiese afectado más que al territorio de una Comunidad Autónoma o de parte de ella, caso en que no sólo la declaración del estado de alarma puede promoverse por el Presidente de la Comunidad Autónoma correspondiente (Ley Orgánica 4/1981: art. 5), sino también puede aquél ser designado la autoridad competente delegada a los efectos del estado de alarma (art. 7). Pero, como es bien sabido, no ha sido tal el caso.

Por tanto, no cabe desbordar el ámbito al que se contrae esta previsión en el marco del estado de alarma. Podría además ocasionar ello, en última instancia, graves quebrantos al principio de seguridad jurídica. Porque, llegado el caso, con la aplicación del precepto analizado tampoco podrían dejar de aplicarse, por otra parte, las consecuencias establecidas por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común, esto es, la nulidad de pleno derecho, en ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

**Artículos 20.- Medidas extraordinarias de movilidad de los empleados públicos; 21.- Medidas extraordinarias en materia de gestión de las bolsas de trabajo de personal funcionario y laboral de administración general; 22.- Reincorporación del personal de administración general con dispensa por la realización de funciones sindicales.**

Medidas de signo análogo han adoptado otras Comunidades Autónomas, como Andalucía (Decreto Ley 3/2020: art. 3 y 6/2020: disposición adicional), Baleares (Decreto Ley 6/2020: art. 4) y, de modo especial, con un carácter más general, Navarra (Decreto Ley Foral 1/2020: arts. 4 a 12).

**Artículo 23.- Cuotas fijas de la Tasa Fiscal sobre los juegos de surte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos electrónicos.**

Reducciones de esta índole se han efectuado por parte de otras Comunidades Autónomas, como Andalucía (Decreto Ley 3/2020) y Extremadura (Decreto Ley 2/2020), si bien ambos casos su respectivo art. 3 se ha decantado por mantener las cuotas y reducir su importe en un porcentaje del 50%.

**Disposición adicional primera.- Suministro de información en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**

En cualquier caso, no exime esta obligación de suministro de información de la que a su vez han de cursar Comunidades Autónomas y Entidades Locales al Ministerio de Hacienda, por virtud de lo dispuesto por el Real Decreto Ley 11/2020 (art. 51).

**Disposición adicional segunda.- Utilización de medios telemáticos para las convocatorias y reuniones de los órganos colegiados del Gobierno de Canarias.**

En términos similares, aunque con mayor grado de detalle, se delimita el ámbito de aplicación de esta norma, por ejemplo, en Cataluña (Decreto Ley 8/2020: art. 6, con inclusión de las universidades públicas, dentro de dicho ámbito), si bien esta Comunidad Autónoma con anterioridad amplía para las entidades locales -en línea con lo avanzado, aunque con más restricciones, por el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo (disposición final segunda)-, el círculo de las Administraciones a las que se le aplica (Decreto Ley 7/2020: disposición final tercera), al igual que también ha hecho Extremadura (Decreto Ley 3/220: disposición adicional única) y con mención expresa también a las corporaciones insulares Baleares (Decreto Ley 6/2020: disposición adicional única).

Lo mismo tuvo, en suma, que hacer el Estado inicialmente para la regulación de su propio Gobierno (Real Decreto Ley 7/2020, cuya disposición final primera vino a modificar la Ley 50/1997 para introducir una nueva disposición adicional tercera con el mismo fin.

**Disposición transitoria única.- Rendición de cuentas del ejercicio 2019.**

Cataluña (Decreto Ley 8/2020) y Baleares (Decreto Ley 5/2020), asimismo, han previstos mecanismos para el aplazamiento de la rendición de cuentas, en sintonía con el criterio seguido también por el propio Estado (Real Decreto ley 11/2020, que lo ha hecho extensivo además al sector público local).

**Disposición final primera.- Autorización para modificar los plazos de presentación de declaraciones, autoliquidaciones, comunicaciones y solicitudes.**

Respecto a la generalidad de los tributos, las normas de procedimiento administrativo común en esta materia, y por ende los plazos previstos en su caso para presentar las declaraciones o autoliquidaciones, se recogen en la Ley General Tributaria. Con carácter general, sin embargo, aparte de los directamente establecidos para el pago de los tributos en su art. 62, se remite la normativa estatal a la normativa reglamentaria correspondiente dictada por la Administración Tributaria competente para la gestión de cada tributo. Así sucede con los impuestos del REF (art. 166.4 del Estatuto de Autonomía y arts. 61.1 y 62 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF); e, igualmente en el ámbito de los tributos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas (art. 184 c) del Estatuto de Autonomía, arts. 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes de la Comunidad Autónoma en materia de impuestos cedidos.

Debe tenerse en cuenta el art. 33 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, así como el art. 53 y la disposición adicional novena del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID, que proyecta su virtualidad en relación con la suspensión de los plazos previstos en los apartados segundo y quinto del art. 62 de la Ley General Tributaria de los actos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Por otra parte, el Real Decreto 465/2020, por el que se modifica la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma señala: *«6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias»*.

Atendiendo así a ambas normativas, subsiste la competencia autonómica para la regulación de los plazos atinentes a la presentación de las declaraciones y autoliquidaciones de los tributos (y comunicaciones y solicitudes) cuya gestión les corresponde (lo mismo que a la Administración Tributaria del Estado le corresponde

respecto de los suyos, como acaba de poner de manifiesto el recientemente aprobado Real Decreto Ley 14/2020, de 14 de abril).

Así las cosas, la Comunidad Autónoma tiene competencias normativas relativas a la gestión de sus propios tributos, así como de los tributos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (art. 115 del Estatuto de Autonomía), de acuerdo con la normativa reguladora del IGIC y AIEM. Y, en este sentido, dentro de dicho marco y de los condicionantes antes expuestos, sí que le es dable a aquélla disponer la modificación de tales plazos o, como hace el Decreto Ley 4/2020, habilitar a la persona titular de la Consejería competente en la materia para que lo haga; en la medida en que de este modo, y ateniéndose a los criterios indicados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 13 de junio de 2008 y de 26 de enero de 2012), no se pretende sino dar cobertura a las peculiaridades procedimentales que resulten necesarias para adaptar el procedimiento común a la propia realidad organizativa de la Comunidad Autónoma. Medidas similares han adoptado otras Comunidades Autónomas, como Andalucía (Decreto Ley 3/2020; arts. 4 y 5), Baleares (Decreto Ley 3/2020: art. 10 y Decreto Ley 5/2020: arts. 1 a 3), Cataluña (Decreto Ley 7/2020: art. 14), Extremadura (Decreto Ley 2/2020: en sus cinco artículos); y Navarra, también (Decreto Ley Foral 1/2020: disposición adicional primera; así como Decreto Ley Foral 2/220: arts. 12 y 13), aunque en este caso debe tenerse presente su peculiaridad por razón de su régimen foral. En la mayor parte de estas legislaciones, sin embargo, se precisa sin embargo con mayor grado de detalle los términos de las suspensiones, ampliaciones y prórrogas según los distintos tipos de exacciones y de actuaciones; y con no poca frecuencia se procede igualmente a fijar los tiempos en que los plazos quedan ampliados o prorrogados a resultas de las propias normas que acaban de mencionarse. Sobre esto último, no pueden dejar de tenerse presentes las consideraciones efectuadas con carácter general en el Fundamento VII, apartados segundo y tercero, de este Dictamen (así como en el Fundamento VIII), a propósito de la observación efectuada en relación con el art. 3 del Decreto Ley objeto de esta consulta.

#### **Disposición final tercera.- Entrada en vigor.**

Habida cuenta de la excepcionalidad de la norma, sea en esta misma disposición final o, en su caso, en otra subsiguiente, además de determinar el día de su entrada en vigor, habría que precisar del mismo modo su tiempo de permanencia en el ordenamiento jurídico. De la misma manera en que así han procedido a hacerlo no

sólo una buena parte de los decretos leyes autonómicos emanados hasta la fecha, sino incluso los propios decretos leyes estatales (incluso, los adoptados con anterioridad a la declaración del estado de alarma).

Ciertamente, el Decreto Ley 4/2020 lo hace en muchos de sus preceptos; pero con carácter general no acota en el tiempo la vigencia de la norma. Por lo que pudiera subsistir la duda en cuanto a su permanencia, con quebranto de la seguridad jurídica, en los supuestos -más contados, en todo caso- en que no formula precisión alguna.

Corresponde al legislador determinar el ámbito temporal de la vigencia de la norma. Un ámbito por lo demás que, así acotado en el tiempo, conjuraría el peligro de que pudiera perpetuarse la elevación de rango de algunas disposiciones antes reglamentarias (cuya presencia en el Decreto Ley obedece, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, a que las exigencias de sistematicidad pueden aconsejar una regulación conjunta -Fundamento VII.3 de este Dictamen-; y ello evitaría a la par también la ralentización de su puesta en práctica si hubiera que proceder a efectuar las modificaciones pertinentes a través del correspondiente procedimiento reglamentario). La vigencia limitada en el tiempo del Decreto Ley 4/2020 permitiría devolver a aquellas disposiciones al rango que les es propio.

El criterio más recurrente para delimitar el ámbito temporal de vigencia de los decretos-leyes autonómicos aprobados a lo largo de este período es que las medidas previstas en ellos son aplicables mientras dure el estado de alarma, como lo hace Aragón (Decreto Ley 1/2020: disposición final quinta) y asimismo, Andalucía, con carácter general (Decreto Ley 3/220: disposición final tercera, si bien este caso extiende algunas previsiones al tiempo de permanencia de la situación de emergencia sanitaria; y en otras, otorga incluso vigencia indefinida de manera puntual a alguna de sus disposiciones). Ofrece este criterio la ventaja de la exactitud del momento en que se concreta la expiración del período de su vigencia.

Pero no cabe olvidar que la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el Decreto Ley 4/2020 alcanza o pudiera alcanzar un horizonte más amplio en tanto que las medidas se justifican ante una situación de emergencia sanitaria causada por la propagación de la epidemia del Corona Virus 19 y que ésta puede prolongarse más allá de la vigencia del estado de alarma.

Lo evidencia de forma palmaria que el propio Estado ya antes de la declaración del estado de alarma (14 de marzo) dictara sendos decretos-leyes (Reales Decretos Leyes 6 y 7/2020: 12 de marzo) encaminados a afrontar la crisis producida por el

COVID-19, y que también otras Comunidades Autónomas se adelantaran en la toma de decisiones (Cataluña, con el confinamiento de Igualada; Madrid, con la suspensión de la actividad educativa); Canarias incluida, con la confinación de un hotel en el sur de Tenerife que afectó a 700 personas, y decisión cuya más legalidad, por cierto, vino a confirmarse en sede jurisdiccional, en una pionera decisión de este carácter (Auto 84/2020 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife -procedimiento 169/2020-, de 2 de marzo de 2020), al solicitarse su ratificación de acuerdo con la legalidad vigente (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: art. 8.6, segundo párrafo).

Con base en este otro criterio, podría encontrar una más favorable acogida asegurar una vigencia más prolongada en el tiempo para las medidas establecidas en el Decreto Ley 4/2020. Justamente, por la expresada razón acoge este criterio Navarra, que extiende la vigencia de sus normas en tanto que el Gobierno Foral determine que persisten las circunstancias que determinaron la aprobación de sus decretos leyes (Decretos Foral 1 y 2/2020: disposición final tercera, en ambos casos). Aunque por contrapartida tiene dicho criterio la desventaja de adolecer de un mayor grado de indeterminación la vigencia de la norma, al venir dicha vigencia determinada por el mantenimiento en el tiempo de una situación de hecho que siempre resultará más difícil de acotar (como dato curioso, Extremadura, singularmente en su Decreto Ley 4/2020 sitúa la vigencia de esta norma hasta el 31 de diciembre de 2020).

Los decretos-leyes estatales ofrecen buena muestra, en este punto, de la diversidad de opciones existentes. Mientras que los Reales Decretos Leyes 6, 10, 12 y 14/2020 no circunscriben la vigencia de la norma (se trata de normas que contienen sólo medidas puntuales), sí que lo hacen los que contienen un más amplio abanico de medidas, como el Real Decreto Ley 7/2020, aprobado antes de la declaración del estado de alarma, cuya disposición final cuarta se refiere a su vigencia mientras persistan las circunstancias determinantes de su aprobación; así como los acordados tras la indicada declaración, como el Real Decreto Ley 9/2020, cuya vigencia se contrae a la del propio estado de alarma; el Real Decreto Ley 8/2020, que, con carácter general, la extiende a un mes tras su finalización (disposición final décima: aunque, de modo particular, el art. 28 se refiere a que las medidas contenidas en los precedentes arts. 22 a 25 estarán en vigor mientras persistan las circunstancias determinantes de la aprobación del decreto-ley); del mismo modo a como lo hace el Real Decreto Ley 11/2020 (disposición final duodécima; aunque con la previsión de

que en este caso el Gobierno, previa la evaluación correspondiente, puede ampliar el plazo de vigencia). El Real Decreto Ley 13/2020 sitúa, en fin, el fin de su vigencia el 30 de junio de 2020 (disposición final sexta: si bien con carácter general, ya que para determinados supuestos la contrae a la finalización del estado de alarma y en otros la sitúa en la normalización de las oficinas de la Seguridad Social).

En todo caso, y en los términos ya expuestos, la opción corresponde al legislador que, incluso, en aras todavía de una mayor seguridad, puede combinar ambos criterios y mantener las previsiones puntuales que figuran ya incorporadas al texto de la norma y hacer valer solo la cláusula general con carácter supletorio, no más que en defecto así de una previsión expresa que dijera otra cosa.

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

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley.

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de la observación que se realiza respecto del art. 17.1 (Fundamento VIII).

4. Asimismo, en el Fundamento VIII de este Dictamen se formulan distintos tipos de observaciones, de técnica normativa, y en aras del principio de la seguridad jurídica, a algunas de las medidas contempladas en el Decreto Ley 4/2020.