



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 104/2020

(Pleno)

La Laguna, a 8 de mayo de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 7/2020, de 23 de abril, de modificación 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 (EXP. 170/2020 DL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 29 de abril de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de la misma fecha, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 7/2020, de 23 de abril de modificación 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 (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.

---

\* Ponente: Sr. Suay Rincón.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el 11 de mayo de 2020 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

2. La preceptividad del dictamen deriva, como se acaba de indicar, 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. A diferencia de lo que acontece respecto de los proyectos de ley que han de ser dictaminados por este Organismo -en que por virtud de su normativa reguladora [art. 11.1.A).b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio] están excluidos de la preceptividad del dictamen los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma-, no existe ninguna restricción, en la actualidad, en torno al ámbito material de los decretos-leyes sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo. Por lo que resulta insoslayable la necesaria observancia de este trámite. En cualquier caso tampoco está de más señalar que la exclusión puntual contemplada en el caso de los proyectos de ley a que antes se hizo referencia lo es nada más que, estrictamente, para el supuesto en que legalmente así está previsto (Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma) y no alcanza por tanto a las iniciativas legislativas sucesivas que pudieran venir a incidir sobre sus determinaciones (así, el caso de los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos; por todos, y entre otros muchos, DCC 230/2017).

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 7/2020, de 23 de abril, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 81, el viernes 24 de abril de 2020. Ha de señalarse que, advertido error en su publicación, posteriormente fue publicada corrección de errores en el Boletín Oficial de Canarias, n.º 83, de 28 de abril.

## 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 modificar el art. 12, en sus apartados 3 y 4, 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. En cuanto a su estructura, consta de una parte expositiva, compuesta por una Exposición de Motivos, en la que se justifica la norma; una parte dispositiva, dada por artículo único, por el que se modifica 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 una parte final, dada por una disposición final única, relativa a la entrada en vigor de este decreto-ley.

### IV

#### **Sobre su justificación.**

1. Tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos del Decreto-ley que nos ocupa, su justificación viene dada por la situación de crisis económica y social motivada por el COVID-19. 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 quince días naturales y cuya primera prórroga, autorizada por el Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de marzo, vino a acordarse por el Gobierno en el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, prolongándose esta situación hasta el 12 de abril de 2020. Por segunda vez, y tras obtener una nueva autorización del Congreso vino a prorrogarse el estado de alarma (Real Decreto 487/2020, de 10 de abril), por el mismo período de tiempo (hasta el 25

de abril). Más recientemente, y también al amparo de la preceptiva tercera autorización parlamentaria, se ha prorrogado por tercera vez el estado de alarma por otros quince días hasta el 9 de mayo (Real Decreto 492/2020, de 24 de abril). Y, finalmente, acaba de autorizarse una cuarta prórroga por el Congreso, con vistas a ampliar el estado de alarma por el mismo periodo de tiempo hasta el 24 de mayo (Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 81 de 8 de mayo).

Como consecuencia de tal situación, como señala la Exposición de Motivos del Decreto-ley, la extraordinaria y grave situación derivada de la crisis sanitaria, así como las demandas ciudadanas, exigen a los poderes públicos que se adopten medidas que den respuestas inmediatas, ágiles y eficaces que contribuyan a paliar los graves efectos sanitarios, sociales y económicos que se extienden con una rapidez inusitada. Por lo que se hace preciso dotar al Presupuesto de una flexibilización que se adecue al nuevo escenario y dote al sistema presupuestario de una agilidad de respuesta que se adapte a las nuevas circunstancias. Esa es, precisamente, la justificación que motivó la declaración del estado de alarma y, en su consecuencia, la adopción de numerosas disposiciones y resoluciones en todos los ámbitos administrativos, estatales, autonómicos y locales, para tratar de paliar o atenuar sus duros efectos personales, sociales y económicos.

En este sentido, para una ejecución más ágil y eficaz de las ampliaciones de crédito previstas en el art. 12 del Decreto-ley 4/2020 de 2 de abril, es necesario modificar la citada norma, desarrollándose en la Instrucción conjunta que elaboren la Intervención General y la Dirección General de Planificación y Presupuesto, en virtud de la disposición final segunda del meritado Decreto-ley.

2. En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestro DCC 100/2020, de 27 de abril, 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 7º), 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. 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. La presente norma viene a modificar el art. 12 del Decreto-ley 4/2020. El mismo se inserta en el capítulo V de aquél, y fija 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, en el art. 12, la condición de ampliables, para determinados sectores, a los créditos destinados a atender los gastos generados con ocasión de la crisis.

Ahora, se dicta el presente Decreto-ley 7/2020, como advierte la Exposición de Motivos, «para una ejecución más ágil y eficaz de las ampliaciones de crédito previstas en el artículo 12 del Decreto Ley 4/2020 de 2 de abril, es necesario modificar la citada norma, desarrollándose en la Instrucción conjunta que elaboren la Intervención General y la Dirección General de Planificación y Presupuesto, en virtud de la disposición final segunda del meritado Decreto-ley».

A tal efecto, no sólo se añade el educativo, entre los sectores afectados, sino que además se añade, al art. 12.3:

*«A tal efecto, la vinculación de los créditos de los capítulos 2, 4, 6 y 7, que se amplíen en virtud de este apartado, se establecerá a nivel de sección, servicio, programa, capítulo, línea de actuación o proyectos de inversión y código fondo.»*

*Se excluye la aplicación de la vinculación establecida en el párrafo anterior a los créditos del capítulo 2 del Servicio Canario de la Salud cuya vinculación será la establecida en el artículo 7 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el 2020.»*

Y, congruentemente, se añade al apartado 4 que *«Los créditos ampliados al amparo de este apartado tendrán las vinculaciones previstas en el apartado anterior.»*

Pues bien, dado que por medio del Decreto-ley que se dictamina se modifica el art. 12, apartados 3 y 4, del Decreto-ley 4/2020, resulta aplicable aquí lo señalado en nuestro Dictamen 100/2020, relativo a aquel Decreto-ley, en cuanto indicábamos:

*«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».

Sentado esto con carácter general respecto de la competencia de Canarias en materia presupuestaria, debemos señalar que, en el art. 12 del Decreto-ley 4/2020, ahora modificado por el Decreto-ley 7/2020, se señalan los créditos ampliables en la nueva situación de COVID-19.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, prevé en su art. 51 las modificaciones de los créditos iniciales, señalando que la cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos sólo podrán ser modificadas durante el ejercicio, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en los artículos siguientes, mediante: a) Transferencias, b) Generaciones, c) Ampliaciones, d) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito, y, finalmente, e) Incorporaciones.

Coherentemente, en su art. 53, la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda Pública Canaria, señala:

*«1. La cuantía y finalidad de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos sólo podrán ser modificadas durante el ejercicio, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en los artículos siguientes, mediante: a) Transferencias. b) Generaciones. c) Ampliaciones. d) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito. e) Incorporaciones.*

*2. Las modificaciones de crédito se autorizarán por los órganos señalados en la presente Ley, sin perjuicio de lo que se establezca anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

*3. Por el titular del departamento competente en materia de Hacienda se establecerá el procedimiento a seguir en la tramitación de los expedientes de modificaciones de crédito, en el que deberá dejarse constancia de las razones que justifican la misma».*

Los créditos ampliables son los que, dado el carácter imprevisible de la evolución de la recaudación o del reconocimiento de obligaciones específicas del ejercicio presupuestario en cuestión, son susceptibles de ser modificados en su cuantía inicialmente prevista. De esta forma, si bien están afectados a un determinado concepto o finalidad, su límite económico de gasto viene condicionado por una posible variación durante el año presupuestario, dada la inevitable dificultad de cálculo en la fase de elaboración y subsiguiente aprobación de los presupuestos. De acuerdo con ello, tienen como objetivo atender a las obligaciones específicas del

ejercicio que, por su carácter y cuantía, sean inaplazables, así como financiar, en determinados supuestos, finalidades concretas con ingresos afectados.

De este modo, las modificaciones de crédito funcionan como excepciones a la aplicación rígida del principio de especialidad que permiten flexibilizar la gestión presupuestaria del Gobierno.

Al respecto se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su STC 206/2013, de 5 de diciembre, sobre la posibilidad de modificar puntualmente el gasto autorizado en el presupuesto mediante los instrumentos de modificaciones de crédito que prevé la legislación presupuestaria (arts. 51 a 58 LGP), entre los que se incluyen los créditos ampliables, considerándolos ajustados al marco constitucional, en la medida en que permiten compatibilizar la exigencia de los principios de unidad y universalidad con la necesaria ductilidad presupuestaria, puesto que: *«[I]ntroducen un elemento de flexibilidad considerable, de manera que la obligación de incluir todos los gastos no significa, como parece lógico, que el contenido del Presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación, ya que ello impediría la propia acción pública y, por ende, que el Presupuesto pudiera cumplir adecuadamente la función de “instrumento y dirección y orientación de la política económica del Gobierno” que le corresponde [SSTC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a); y 3/2003, FJ 4]».*

Este Consejo Consultivo ha señalado, por todos, en su Dictamen 292/2013, con cita de otros anteriores (DCC 53/1998, 154/02, 163/2004, 273/2005 y 373/2006):

*«la Ley de Presupuestos, en cuanto norma previsor de la totalidad de los ingresos y gastos de carácter público, posee un contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos” (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, y 3/2003, de 16 de enero). Por tanto, los estados de ingresos y gastos de las leyes anuales de Presupuestos son la previsión contable del programa económico del Gobierno para un período de tiempo concreto mediante la determinación cifrada de las obligaciones y derechos y, simultáneamente, constituye la autorización legislativa temporal y cuantitativa al plan de acción del Ejecutivo hasta el límite y con las finalidades que resultan del estado de gastos e ingresos.*

*Como señala la STC 136/2011, de 13 de septiembre, la Ley de Presupuestos tiene no sólo una función específica constitucionalmente, la de incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal -en este caso de una Comunidad Autónoma-, sino también una finalidad constitucionalmente definida: la de ser un*

*instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno (...)*”. “El art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, cuando se trata de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de Presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE (STC 3/2013 de 16 de enero F.5). Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran las normas del bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales”.

Como expresan igualmente los Dictámenes de este Consejo antes citados (DDCC 154/2002; 163/2004; 273/2005 y 373/2006), hay supuestos en los que la formulación de tal principio general resulta excepcionada, previendo la normativa de aplicación la posibilidad de modificación de los créditos contenidos en los presupuestos de gastos, mediante, entre otras figuras, el crédito extraordinario o el suplemento de crédito -ambos instrumentos extraordinarios aquí utilizados- cuya procedencia exige como presupuesto habilitante que “haya de realizarse con cargo al presupuesto algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito adecuado o sea insuficiente y no ampliable el consignado y su dotación no resulte posible a través de las restantes figuras de modificación de créditos” (actualmente art. 57 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, LHPC). La alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida” (STC 3/2003).

Así, en virtud del artículo 61.1.b) del Estatuto de Autonomía (EAC) y arts. 57 y 58 LHPC, la referida iniciativa resulta condicionada, en esencia, al cumplimiento de

dos requisitos: a) urgencia del gasto, considerada como la imposibilidad de esperar hasta el ejercicio presupuestario siguiente, y b) necesidad del mismo».

2. En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia que es objeto del Decreto-ley.

## 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-leyes 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. Trasladada 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 del Decreto-ley, elaborado por la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias, de 23 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).

Consta también informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 21 de abril de 2020; así como certificado del Acuerdo de Gobierno de 23 de abril de 2020 que incorpora como anexo el Decreto-ley 7/2020, de 23 de abril, de modificación 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 y el Decreto 38/2020 de 23 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, no se analiza el aspecto competencial, ni la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

## VII

### **Sobre el presupuesto habilitante para 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 7/2020, es indudable la concurrencia de ese presupuesto de hecho, pues se dirige el mismo a realizar una modificación que se estima necesaria respecto de una de las medidas adoptadas en el anterior

Decreto-ley 4/2020, y que deriva de las insuficiencias observadas en cuanto a la tramitación de las ampliaciones de crédito reguladas en el art. 12 del Decreto-ley 4/2020, que, como señala el certificado de acuerdo gubernativo de 23 de abril de 2020, *«precisan ser aclaradas mediante ciertas modificaciones en el Decreto ley citado»*.

Es la misma situación de urgencia expresada de forma *«explícita y razonada»* que justificó la regulación del art. 12 del Decreto-ley 4/2020, así, pues, la que justifica su propia modificación para clarificar y agilizar su propia aplicación. Por ello, se precisa de una respuesta normativa con el mismo rango de ley -primero de los aspectos del control de constitucionalidad-, y dictada por la vía de urgencia y excepcionalidad.

Como se señala en el informe de iniciativa normativa:

*«La modificación de una norma con rango de ley exige, obviamente, norma del mismo rango normativo, por lo que el recurso al decreto ley queda plenamente justificado.*

*Es cierto que, en su caso y de convalidarse por el Parlamento de Canarias 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, la Cámara podría acodar su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, tal y como expresamente prevé el artículo 46, apartado 4, del Estatuto de Autonomía. En tal caso y durante dicha tramitación como proyecto de ley, el Parlamento podría, en ejercicio de su potestad legislativa ordinaria, introducir cuantas modificaciones considerase procedentes en el texto legal. Ahora bien, conocemos que en la actualidad la actividad parlamentaria no se desarrolla con la normalidad habitual, estando suspendida la actividad parlamentaria ordinaria por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 16 de marzo de 2020, y en funcionamiento la Diputación Permanente, entre cuyas funciones, en principio, no figura la de tramitar proyectos de ley.*

*Por ello concurren las circunstancias que la ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige para habilitar al Gobierno la adopción de un decreto ley».*

En cuanto al segundo de los aspectos requeridos para la legitimidad constitucional de los decretos-leyes -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 7/2020 existe relación con la situación que se trata de afrontar (la situación de emergencia originada por el COVID-19) ya que la medida adoptada, que es una modificación de la adoptada en el art. 12 del Decreto-ley 4/2020, se dirige a paliar con carácter urgente la situación de crisis económica y social generada por el COVID-19.

Sorprende que en su Exposición de Motivos el Decreto-ley 7/2020 omita efectuar referencia alguna al contenido de la medida incorporada al mismo (en esencia, la concreción de las vinculaciones exigibles a los créditos susceptibles de ampliarse). Una descripción, siquiera somera, sobre su contenido, si no constituye una exigencia del todo indeclinable, serviría para identificar de forma adecuada esa imprescindible conexión de sentido (o relación de adecuación) entre la situación de urgente necesidad y las medidas previstas para hacer frente a dicha situación cuya concurrencia resulta necesaria para garantizar la legitimidad constitucional de los decretos-leyes.

Ahora bien, esto sentado, no cabe duda de que, en este caso, a la luz de la concreta medida incorporada al Decreto-ley 7/2020, su relación con las necesidades que resulta preciso atender para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 y las gravísimas consecuencias anudadas a ella resulta incuestionable.

Máxime, por lo demás, cuando no se trata sino de promover una modificación puntual a una disposición incorporada a un decreto-ley recientemente aprobado, en los términos antes indicados. En circunstancias ordinarias, habría bastado a tal efecto la ulterior tramitación parlamentaria del Decreto-ley 4/2020 como proyecto de ley para introducir mediante una enmienda la previsión pretendida (como reconoce y asegura la Exposición de Motivos). Pero dicha tramitación, en las actuales circunstancias se antoja que no está exenta de importantes dificultades.

Por lo que, en suma, ha de concluirse que se cumple también esta segunda exigencia para la legitimación constitucional de los decretos-leyes, esto es, la imprescindible conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad que pretende afrontarse por medio de ellas.

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, 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.

## VIII

### Sobre los límites para la utilización del Decreto-ley.

1. En cuanto a los límites materiales del Decreto-ley 7/2020, ha de comenzar por tenerse presente que los decretos-leyes autonómicos, además de los límites del art. 86 de la CE, están sometidos a los límites contenidos en los propios Estatutos de Autonomía. Entre tales límites se encuentra, en el caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, que el decreto-ley no puede afectar a las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma (arts. 45 y 46 del EA).

Según el art. 46 (Decretos-leyes), los decretos-leyes *«no podrán afectar a los supuestos excluidos en el artículo anterior ni a la regulación esencial de los derechos establecidos en este Estatuto»*.

En virtud de la remisión que el art. 46 efectúa al artículo anterior, no obstante, hay que tener en cuenta también lo previsto en el art. 45 (Delegación legislativa): *«1. El Parlamento de Canarias podrá delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, excepto en los siguientes supuestos: a) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma. b) Las leyes de instituciones autonómicas o que requieran mayoría cualificada del Parlamento»*.

De la lectura sistemática de ambos preceptos resulta, así, pues, que al decreto-ley autonómico, por expreso mandato estatutario en el caso de Canarias, le está vedado *«afectar»* a las siguientes 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.

Los más recientes Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas, de igual modo que el nuestro, contemplan entre las materias excluidas a los decretos-leyes autonómicos el primero de los supuestos que acaba de mencionarse (leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma), y que es el que desde ahora ha de centrar nuestra atención: así, Cataluña (Ley Orgánica 6/2006: art. 64); Baleares (Ley Orgánica 1/2007: art. 49); Andalucía (Ley 2/2007: art. 110); Castilla y León (Ley Orgánica 4/2007: art. 25.4); Aragón (Ley Orgánica 5/2007: art. 44); Navarra (Ley

Orgánica 7/2010, de modificación de la Ley Orgánica 13/1998: art. 21 *bis*); Extremadura (Ley Orgánica 1/2011: art. 33).

No todos se sirven exactamente de la misma fórmula literal: mientras unos se refieren a la imposibilidad de aprobar por decreto-ley la ley de presupuestos en singular, otros se refieren a las leyes de presupuestos en plural; y los hay también que lo hacen a las modificaciones que afecten a tales leyes, caso de Canarias (como igualmente lo es el de Baleares). Sin embargo, por encima de la diversidad de las fórmulas empleadas, se trata de asegurar, en última instancia, la vigencia de un límite común a los decretos-leyes autonómicos a tenor de los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.

2. En efecto, como punto de partida, ha de señalarse que la aprobación de los presupuestos constituye una materia reservada a Ley, y en la medida en que están sujetos además a un procedimiento específico para su aprobación (para los Presupuestos Generales del Estado, art. 134 de la Constitución; y, con mayor grado de exhaustividad, para los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, en sus correspondientes reglamentos parlamentarios), tienen asignado un contenido material propio.

En los términos establecidos por la STC 3/2003, de 16 de enero (FJ 7º):

*«La Ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales -en este caso, de una Comunidad Autónoma- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al quantum como a su destino».*

O, como prosigue indicando más adelante esta misma resolución constitucional (FJ 9º):

*«Mediante la aprobación anual de la Ley de presupuestos las Cortes Generales y las Asambleas autonómicas autorizan el gasto máximo a realizar y el destino del mismo durante un ejercicio determinado, ejerciendo de este modo, una función*

*definida en la Constitución (arts. 66.2 y 134.1) (...) : la de fiscalizar la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político social y económico del Gobierno, así como controlar que los recursos públicos que se prevé recaudar se asignen equitativamente. (...) el ejercicio eficaz de esta específica función reclama (así lo disponen los arts. 134.2 CE (...)) que la previsión de ingresos y las habilitaciones de gastos se contengan en una única norma, la Ley de presupuestos generales».*

Sentado esto como punto de partida, lo que a continuación cabe preguntarse es si le está vedado entonces toda intervención a toda norma de rango legal sobre esta materia. Y la propia Sentencia constitucional 3/2003 antes mencionada se cuida de proporcionar la respuesta a esta cuestión.

Admitida de entrada tal eventualidad, como no podía ser de otro modo a tenor del art. 134.5 de la Constitución que así lo contempla de manera expresa, las cautelas sin embargo son máximas. Declara así la propia STC 3/2003 (FJ 5º):

*«Es claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE».*

Insistiendo más adelante (FJ 9º):

*«Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales».*

Como puede inferirse sin dificultad de la lectura de estos pasajes, es persistente la apelación a la existencia de supuestos o circunstancias excepcionales para legitimar que los decretos-leyes puedan llegar a afectar o incidir sobre las leyes anuales de presupuestos. Por lo que, en circunstancias ordinarias, no resulta en absoluto sencillo soslayar las exigencias que dimanaban de esta doctrina constitucional.

Consciente de las dificultades, en dos de sus dictámenes (1/2012 y 2/2012), el Tribunal de Garantías Estatutarias de Cataluña intentó sortear las restricciones para justificar sendos Decretos-leyes 3 y 4/2011, aduciendo que tales restricciones operaban exclusivamente sobre el contenido constitucionalmente mínimo y necesario asignado a los presupuestos.

Pero a la sazón, en cualquier caso, no se producían las circunstancias excepcionales que, en cambio, se producen ahora y que ya han quedado suficientemente constatadas.

A su socaire, justamente, y a fin de paliar con carácter urgente la situación de crisis económica y social generada por el COVID-19, no solamente Canarias (Decreto-ley 4/2020: art. 12), sino la mayor parte de las Comunidades Autónomas cuyos respectivos ejecutivos disponen de la facultad de aprobar normas gubernativas con rango de ley se han servido del instrumento del decreto-ley para afrontar estas circunstancias excepcionales que determinan justamente su legitimidad, incluyendo en tales normas medidas que en mayor o menor medida afectan a sus presupuestos.

Así es el caso de Andalucía (Decreto-ley 3/20: art. 12 y disposición adicional 3ª); Aragón (Decreto-ley 1/20: art. 2 y Disposición adicional 2ª); Baleares (Decreto-ley 4/20: art. 11, modificado por Decreto-ley 5/20: disposición final primera); Cataluña (Decreto-ley 12/20: art. 1); Extremadura (Decreto-ley 3/20: art. 3); y Navarra (Decreto-Ley Foral 1/20: art. 16).

Entre tales medidas, de manera singular, Aragón, Baleares y Extremadura contemplan expresamente el recurso a la figura de los créditos ampliables; lo mismo que Canarias, que lo hizo ya en el precedente Decreto-ley 4/2020 (art. 12), del que éste que es ahora objeto de este Dictamen (Decreto-ley 7/2020) no constituye sino una mera modificación puntual.

Los dos párrafos que ahora (Decreto-ley 7/2020: art. único) se añaden al apartado tercero de dicho precepto (Decreto-ley 4/2020: art. 12) y el que lo hace a su apartado cuarto no tienen otro objeto que el de establecer, para facilitar su identificación y seguimiento, el régimen concreto de la vinculación exigible a los

créditos que se amplíen para atender los gastos necesarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en determinados sectores (en especial, los sectores sanitario, educativo, social y productivo).

3. Y la cuestión se sitúa entonces, y ya finalmente, en determinar hasta qué punto les es dable a los decretos-leyes autonómicos contemplar tales medidas, observando al mismo tiempo los límites que les son de aplicación en virtud de lo dispuesto, de manera particular, en los respectivos estatutos de autonomía de cada Comunidad Autónoma.

Pues bien, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones acerca de la utilización de la técnica del decreto-ley para proceder a la modificación del Presupuesto, debiendo distinguirse, según la finalidad concreta o del asunto concreto sobre el que verse.

Así, no tendría cabida en la Constitución la instrumentalización del decreto-ley para aprobar los Presupuestos Generales (lo que sería inconstitucional por vulneración de la reserva material y procedimental prevista por el art. 134 CE), prorrogar los Presupuestos inicialmente aprobados o alterar los Presupuestos prorrogados (supuestos que constituyen una vulneración directa del art. 134.4 CE y del carácter automático de la prórroga presupuestaria al no exigirse forma jurídica para su instrumentalización); mas distinto es el caso de su utilización para proceder a ampliaciones presupuestarias.

En el caso que nos ocupa en este Dictamen, nos encontramos precisamente ante este último supuesto, viniendo dado por una alteración del régimen jurídico de los créditos ampliables establecidos en la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2020.

Pues bien, es a la luz de la propia particularidad de este supuesto conforme ha de aplicarse la doctrina constitucional establecida con carácter general.

Es decir, como ya ha quedado indicado y ha sido ya certeramente advertido por algunos comentaristas a propósito de nuestro texto estatutario, mediante un decreto-ley no podrá, por ejemplo, aprobarse o prorrogarse el presupuesto anual de la Comunidad Autónoma.

Pero sí se podrá alterar la cuantía y el destino del gasto público previsto en la Ley de presupuestos o modificar cualquier otro aspecto de la misma que no afecte a su contenido esencial, siempre, eso sí, que se acredite la urgencia y extraordinaria

necesidad; lo que constituye, por otra parte, un presupuesto habilitante inexcusable de la capacidad de dictar decretos-leyes.

En su STC 126/2016, de 7 de julio, el Tribunal Constitucional ha venido a vincular la materia misma objeto del Decreto-ley con la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad. En esta sentencia se declaró inconstitucional el Decreto-ley impugnado, pero no por haber autorizado créditos extraordinarios o suplementos de crédito, sino por no hallarse debidamente justificado el uso de esta figura. Por el contrario, en el caso objeto del Decreto-ley 7/2020 que nos ocupa -por más que deba inferirse de su contenido y no de su insuficiente Exposición de Motivos, y por tratarse de una puntual modificación del art. 12 del ya dictaminado Decreto-ley 4/2020-, han quedado suficientemente acreditados los presupuestos de extraordinaria y urgente necesidad de la medida adoptada en materia presupuestaria.

Pues bien, teniendo esto presente, la sentencia antedicha, que a su vez recoge otro pronunciamiento precedente (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3º), señala:

*«El concepto de extraordinaria y urgente necesidad “no es 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”; el control constitucional externo que corresponde a este Tribunal en la comprobación del necesario respeto a ese límite implica el análisis de dos elementos: los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada, y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. En esa misma doctrina constitucional está igualmente dicho que la comprobación del citado primer elemento debe realizarse mediante la valoración conjunta de los factores que en el criterio del Gobierno justificaron el uso del decreto-ley y reflejados de modo singular “en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración del [correspondiente decreto-ley]”.*

*Constituye también doctrina consolidada, por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4, que “generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como ‘coyunturas económicas problemáticas’, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución*

*del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a 'situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran 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'.*

*Por último, cabe recordar que en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado "que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto 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, FJ 3)».*

Y en su FJ 5º añade la STC 126/2016:

*«La jurisprudencia de este Tribunal ha considerado adecuado el uso del Decreto-ley en situaciones que hemos denominado como "coyunturas económicas problemáticas", como en la que se puede contextualizar la norma impugnada, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, pero hemos también advertido que el objeto de esta legislación de urgencia no puede ser otro que "subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran 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" (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, y 29/2015, de 19 de febrero).*

*Pero es que además, la jurisprudencia constitucional ha exigido desde sus inicios, STC 29/1982, FJ 3, hasta la reciente, STC 29/2015, de 19 de febrero, que la definición por los órganos políticos de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad" sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar».*

La medida adoptada ahora por el Decreto-ley 7/2020 se incardina dentro los parámetros marcados por esta doctrina constitucional y establecidos ya desde la STC

3/2003 (FJ 5º y 9º), mencionada con anterioridad de forma reiterada a lo largo de este apartado:

1) La reserva material de la Ley de Presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año- no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizado en dicha Ley.

2) Aun cuando, eso sí, tal alteración solo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente, cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida.

En los mismos términos, más recientemente, y con reproducción de esta misma doctrina constitucional, se ha manifestado también la STC 136/2011, de 13 de septiembre (FJ 4º).

Por todo lo expuesto, así, pues, tampoco vulnera el Decreto-ley 7/2020 los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación.

## IX

### Sobre el contenido del Decreto-ley.

1. En cuanto a la Exposición de Motivos del Decreto-ley 7/2020, y en los términos ya antes adelantados (Fundamento VII.1 «*in fine*»), no se realiza en ella referencia alguna, por una parte, al contenido concreto de la medida incorporada al mismo en su artículo único; y, por otra parte, y del mismo modo, se echa en falta en la Exposición de Motivos la identificación del fundamento normativo concreto sobre el que descansa la competencia que se ejercita. La imprescindible conexión de sentido de la medida adoptada con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que trata de afrontarse puede inferirse del propio articulado de la norma. Lo mismo que la requerida base competencial también puede deducirse a partir de la materia regulada por el Decreto-Ley 7/2020. Pero, sin tener que efectuar tales inducciones, es lo propio de la parte expositiva de la norma que se proporcione en ella una explicación, siquiera somera, sobre ambos extremos.

2. Ya en cuanto a su articulado, el régimen de vinculación de los créditos susceptibles de ser ampliados establecido por el Decreto-Ley 7/2020 se ajusta al ordenamiento jurídico, dado el rango que le es propio. En la medida que se trata los decretos-leyes de normas con valor y fuerza de ley, y en su condición de «*lex posterior*», sus previsiones están en grado de desplazar la aplicación de las previsiones legales existentes con anterioridad.

## X

**Sobre la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.**

Los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva. Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes.

Sin embargo, no cabe ocultar que, precisamente, las dificultades existentes en las actuales circunstancias para acometer con normalidad el ejercicio de las tareas parlamentarias constituye una de las razones esgrimidas que han resultado determinantes para impulsar la aprobación de este nuevo Decreto-ley 7/2020, con vistas a la modificación del anterior Decreto-ley 4/2020, en lugar de proceder a acometer la tramitación parlamentaria antes mencionada.

### CONCLUSIONES

1.- La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 7/2020, de 23 de abril, de modificación 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 habilita la aprobación del Decreto-ley.

3.- En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación.