



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 5 / 2 0 2 0

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de agosto de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 12/2020, de 30 de julio, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana (EXP. 327/2020 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 31 de julio de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en la misma fecha, y de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 12/2020, de 30 de julio, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana (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.

El DL es publicado en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) número 154, de 31 de julio. Y en el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el 13 de agosto de 2020 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

A tal fin, por el Presidente del Consejo Consultivo se ha dictado la Resolución 33/2020, de 31 de julio, de la Presidencia, por la que se habilitan días del mes de agosto para el ejercicio de la función consultiva, ratificada por el Pleno. Concretamente se habilita *«el periodo comprendido entre el 1 y el 13 de agosto de 2020, ambos inclusive, a los efectos de emisión de los Dictámenes solicitados por la Presidencia del Parlamento de Canarias»*.

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.

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 aplicación; 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 estructura del Decreto-ley que se dictamina.

1. Como lleva por título el propio DL, y desarrolla su exposición de motivos, viene a regular un régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y a modificar la normativa sobre participación ciudadana a fin de fomentar la misma.

En cuanto al primer aspecto, es, precisamente, el que da contenido al artículo único del DL, y pivota a partir de la modificación del art. 80 de la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, pues se pretende dotar de una mayor «flexibilización» en el uso del Fondo Canario de Financiación Municipal, con el fin fundamental de que puedan financiarse

con cargo al fondo medidas urgentes y extraordinarias que harán frente al impacto económico y social del COVID-19, así como las derivadas del fomento e implantación de sistemas de teletrabajo del personal al servicio del ayuntamiento o de sus entes dependientes.

La modificación también establece que los ayuntamientos que hayan incumplido en 2019 alguno de los indicadores de saneamiento económico financiero, podrán asimismo destinar la parte del fondo de 2020 previsto en el art. 1.1.a) de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, a la citada finalidad de saneamiento.

El acuerdo también señala que, en caso de incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, no se reducirá el fondo previsto en la letra b) del apartado 1 del art. 1 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, que contempla que el otro 50% de las dotaciones a los municipios son para gastos de libre disposición.

Los consistorios podrán destinar durante este año los excesos de financiación no utilizados derivados del FCFM de 2019 a saneamiento económico-financiero, o a inversión de reunir los requisitos, si han cumplido con los indicadores de saneamiento económico financiero de acuerdo con las auditorías de la liquidación de 2018.

Por su parte, el segundo objeto del DL es el fomento a la participación ciudadana, lo que se lleva a cabo mediante la modificación de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación ciudadana, y la derogación total del Decreto 94/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana, así como del Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la medida que su contenido aún vigente presenta una alta complejidad y carga burocrática que los convierte en un factor disuasorio para la participación, según argumenta la Exposición de Motivos del Decreto-ley. Éste profundiza de esta manera en remover los obstáculos a la participación ciudadana, tanto a título individual como colectivo, sin renunciar a su normalización institucional dentro del Gobierno de Canarias de forma que se asegure su realización con unos estándares de calidad adecuados.

2. En cuanto a su estructura, consta el DL de una parte expositiva, compuesta por una Exposición de Motivos en la que se determina el objeto de la norma, se justifica la misma y se determina, si bien de forma muy somera, su amparo competencial; una parte dispositiva, dada por artículo único que regula el régimen

excepcional aplicable al Fondo Canario de Financiación Municipal correspondiente a 2020; así como de dos disposiciones derogatorias.

La primera, en concordancia con la medida adoptada en su artículo único, deroga el art. 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020; la segunda, con el objeto de fomentar la participación ciudadana con la que se rubrica la norma, deroga los Decretos 94/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana, y 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Finalmente, contiene el DL dos disposiciones finales, modificando, la primera, los arts. 13, 15, 21 y 22 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, y la segunda, disponiendo la entrada en vigor del presente DL el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

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, una vez más, por la crisis económica y social generada desde que fuera declarada la pandemia del COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud, y posterior 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 quince días naturales, que sería objeto de posteriores prórrogas por el Congreso de los Diputados, hasta finalizar el 1 de junio de 2020, con los efectos indeseados que actualmente se padecen.

Así pues, se señala en la Exposición de Motivos, respecto de la medida relativa al régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal:

«Sin embargo, pese al elevado grado de incertidumbre que aún persiste en cuanto a la profundidad de la crisis económica y la capacidad de respuesta comunitaria, el Gobierno de Canarias debe ir haciendo uso de aquellos instrumentos de los que dispone para mitigar las graves consecuencias de la misma, a las que la Hacienda Local no es ajena, siendo buena prueba de ello la elevada caída de los ingresos derivados del Bloque de Financiación Canario,

que repercute de modo directo en los ingresos corrientes de todas las Administraciones públicas canarias.

Con diversos antecedentes, que se apoyaban en el artículo 20 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que concreta de manera efectiva el principio de coordinación interadministrativa en materia de financiación local y tras un largo proceso de debate institucional entre el Gobierno y la Federación Canaria de Municipios, se fraguó el proyecto normativo que dio origen a la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. Este instrumento facilitó un sistema estable de financiación municipal que pretende contribuir a la necesaria dotación de recursos a las haciendas municipales a la vez que articular, sin menoscabar su autonomía, una acción coordinadora a nivel autonómico a través de una transferencia niveladora que da cumplimiento al principio constitucional de suficiencia financiera (artículo 142 CE). Asimismo, su sistema de indicadores, obtenidos a través de la realización de auditorías de gestión, se ha erigido en un elemento muy relevante de análisis de la situación económica financiera municipal, introduciendo unos elementos de disciplina fiscal que encuentran un anclaje estatutario en el artículo 180 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

A través del Decreto ley, con la conformidad de la Federación Canaria de Municipios y previo informe del Consejo Municipal de Canarias, se establece un régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para el presente ejercicio. De este modo, a pesar de que se siguen manteniendo los valores de los indicadores establecidos en el artículo 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, los mismos se configuran a los meros efectos de diagnóstico económico financiero, procediéndose a regular un régimen especial del destino de la parte del Fondo contemplada en el artículo 1.1.a) de su ley reguladora, para que pueda ser destinado a las políticas de gasto indicadas vinculadas a los servicios públicos esenciales, así como a gastos derivados de la respuesta a la crisis sanitaria, incluidos los derivados del fomento e implantación de sistemas de teletrabajo del personal al servicio del Ayuntamiento o de sus entes dependientes. Sin perjuicio de ello, aquellos ayuntamientos con una peor situación de salud financiera podrán, si lo estimaran oportuno, mantener el destino de saneamiento financiero de esta parte del Fondo. Asimismo, a idénticas finalidades podrán ser destinados los excesos de financiación no utilizados derivados del Fondo Canario de Financiación Municipal correspondientes al ejercicio 2019. Por último, como medidas de apoyo a la tesorería de los ayuntamientos, que por razón de la declaración del estado de alarma han adoptado medidas coyunturales de aplazamiento de los períodos de cobranza de sus tributos periódicos, se establece la no aplicación de las reducciones por incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, referidas a la parte del Fondo previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, así como un anticipo de carácter excepcional, por idéntica cuantía que el previsto en el apartado 5 del

artículo 15 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, que será hecho efectivo en este segundo cuatrimestre».

Por su parte, respecto de la medida relativa al fomento de la participación ciudadana, viene a señalar la Exposición de Motivos, como justificación de la misma, una vez más, la crisis derivada del COVID-19, argumentando:

«Por otro lado, resulta evidente que una crisis de esta envergadura solo podrá ser superada con el concurso de toda la sociedad. En tal sentido, el Pacto para la Reactivación Económica y Social de Canarias, suscrito el pasado 30 de mayo, apela a la necesaria participación de toda la sociedad civil y, al aludir a la transformación digital de las administraciones, requiere la incorporación de la perspectiva del gobierno abierto en la prestación de los servicios públicos. Para ello, el Pacto contiene el decidido impulso a la elaboración de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible, interiorizando el espíritu de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) como guía que oriente el diseño del correspondiente Plan de acción derivado del Pacto de Reactivación Económica y Social. Previamente, el Acuerdo de Gobierno de 26 de diciembre de 2019 de encomienda de la elaboración de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (B.O.C. de 10 de enero de 2020) ordena que en el proceso de elaboración de la misma se de participación a la ciudadanía y a los agentes económicos, sociales y académicos. Por todo ello, y por un elemental compromiso con este P. del Gobierno Abierto, es preciso más que nunca poner en valor el mandato, recogido en el artículo 9.2 de nuestra Constitución Española, de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, también contemplados de modo expreso en el artículo 31 así como en el decimoctavo principio rector de su artículo 37 de nuestro Estatuto de Autonomía.

En el momento de la publicación de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, ni en el ordenamiento jurídico estatal, ni en los diferentes ordenamientos autonómicos, se había regulado -a excepción de la Comunidad Autónoma de Valencia-, con carácter general y unitario, el derecho a la participación ciudadana y a su fomento. Esta normativa ha quedado muy pronto obsoleta dada la evolución de las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos participativos que se pudieran iniciar. En concreto, la regulación actual del Registro de Participación Ciudadana exige una solicitud previa y posterior resolución de inscripción, lo que supone una carga administrativa estéril para el interesado y un escollo insalvable a la hora de iniciar procesos participativos por parte de la Administración del Gobierno de Canarias, como el que de modo inmediato debe ponerse en marcha. Por otro lado, este trámite ha desincentivado la participación y lo demuestra el hecho de que en el citado registro actualmente están dadas de alta tan solo 23 entidades ciudadanas y 44 personas desde que en 2010 se publicara la Ley.

Dada la imperiosa necesidad de construir canales, instrumentos y procedimientos eficaces que faciliten a la ciudadanía y las entidades de participación ciudadana trasladar sus opiniones, propuestas o alternativas a la Administración para dar cobertura al proceso participativo derivado del Pacto de Reactivación Económica y Social de Canarias y de la propia Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible, resulta obligado acometer una reforma puntual de la citada Ley 5/2010, de 21 de junio a fin de remover este obstáculo y que con carácter inmediato puedan iniciarse los procesos participativos necesarios para el buen fin de aquellos, en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 108.a) de nuestro Estatuto de Autonomía.

La presente modificación configura al Registro de Participación Ciudadana como un registro obligatorio no de personas o entidades, sino de procesos participativos, garantizando su carácter abierto y accesible, puesto que para acceder a tales procesos no será preciso la inscripción, y autorización administrativa con carácter previo sino la mera participación en el correspondiente proceso. Para ello, se da nueva redacción artículo 15, actualiza el Registro actual como un instrumento abierto y se suprimen las referencias que los artículos 13, 21 y 22 hacen al Registro y la inscripción previa en mismo como requisito de participación.

Por último, y como consecuencia de lo expuesto, se acuerda la derogación total del Decreto 94/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana así como del Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la medida que su contenido aún vigente presenta una alta complejidad y carga burocrática que los convierte en un factor disuasorio para la participación. El Decreto ley profundiza de esta manera en remover los obstáculos a la participación ciudadana, tanto a título individual como colectivo, sin renunciar a su normalización institucional dentro del Gobierno de Canarias de forma que se asegure su realización con unos estándares de calidad adecuados».

2. En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestros DDCC 100/2020, de 27 de abril, y 104/2020, de 8 de mayo, 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 adoptar dos tipos de medidas completamente dispares, por lo que resulta preciso referirse a una y otra por separado.

1) En relación con el Fondo Canario de Financiación Municipal, el EAC, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, en el art. 75, apartados 1 y 4, dispone que a los Municipios, como entidades locales básicas de Canarias, además de sus competencias propias, les corresponderá el ejercicio de las que les sean transferidas por leyes del Parlamento de Canarias o delegadas por el Gobierno, por los cabildos insulares u otras administraciones públicas. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

Por su parte, el art. 105 EAC establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución para regular los principios que rigen las relaciones entre las instituciones autonómicas, insulares y locales, atendiendo siempre a la cohesión territorial del Archipiélago, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre ellas, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales (apartado 2), además de la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de hacienda pública y tutela financiera de las islas, municipios y los entes locales que se puedan crear, con respeto a su autonomía (apartado 3).

A lo que hay que añadir que, de acuerdo con los arts. 156.1 CE y 1.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, la Comunidad Autónoma de Canarias posee autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, entre las que se incluye las que se acaban de señalar sobre régimen local.

Por lo tanto, la Comunidad Autónoma ostenta competencia para regular, con cargo a sus recursos, la financiación de los municipios canarios, respetando los límites del art. 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, así como los que se deriven de la autonomía local constitucionalmente garantizada y, más concretamente, los recogidos en el art. 142 CE y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, siendo, por ende, competente para dictar el DL que nos ocupa en la materia concernida.

2) En cuanto a las medidas relativas al fomento de la participación ciudadana, ciertamente, como señaláramos en el Dictamen 306/2009, relativo al Proyecto de Ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, que diera lugar a la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, se delimitó el alcance de las consultas constitucionalmente admisibles y su relación/diferencia con otras consultas de carácter refrendario. En el capítulo II de su título IV, se refiere la Ley a *«los instrumentos de participación ciudadana»*, luego desarrollados mediante los Decretos que se derogan mediante el presente DL.

Al respecto, en nuestros Dictámenes 318/2014 y 333/2014, nos pronunciamos sobre los Proyectos de Decretos, por los que se aprueban, respectivamente el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana y el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, que dieron lugar a los Decretos 94/2014 y 95/2014, ambos de 25 de septiembre, que han sido ahora derogados por el DL que nos ocupa. En particular, decíamos en nuestro DCC 333/214 lo siguiente:

«Por lo que concierne a la competencia autonómica, el art. 32.5 del Estatuto de Autonomía señala que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución, entre otras materias, del “sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias de conformidad con lo que disponga la ley a la que se refiere el art. 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria”. Este precepto estatutario contempla las consultas populares en el ámbito de Canarias, pero se remite a lo que disponga la ley a la que se refiere el art. 92.3 CE y demás leyes legales, correspondiendo al Estado la convocatoria.

“Respecto a la válida regulación de estos ‘derechos participativos’ previstos para los ciudadanos, interesados o afectados, en las Leyes correspondientes, ha de tenerse en cuenta la competencia al respecto atribuida por la Constitución y, subsiguientemente, por el Estatuto, a los diferentes poderes políticos (arts. 87.3, 98, 105 y 149.1.1ª, 5ª y 18ª de la Constitución; arts. 8.1, 12.5 13, 15 y 16.2 del Estatuto; Leyes estatales 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno o la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Leyes autonómicas 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias). Lo atinente al régimen de las consultas populares obliga a distinguir las de ámbito político a realizar por vía de referéndum, que han de atenerse a

los condicionantes y limitaciones constitucional y legalmente determinados, de las iniciativas que circunscriben su ámbito a la participación ciudadana que ha de ejecutarse conforme al marco competencial expresado por el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 32.5), así como por la legislación básica de aplicación.

En este sentido, por tanto, ha de observarse que sólo de forma limitada se puede incluir la materia de la que se trata en el ámbito de la competencia autonómica, prevista en el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el ejercicio de los derechos que comporta respecto a los Poderes Públicos autonómicos. También es incluible la competencia contemplada en el art. 32.6 del propio Estatuto, relativa al régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los entes públicos dependiente de ella. Incluso en este caso, habrá de atenderse, en el ejercicio de la misma, a su mantenimiento en el ámbito debido y, en todo caso, respetando la ordenación estatal, plena o básica, con posible incidencia en la regulación, particularmente cuando la participación pretendida se extralimitase del ámbito administrativo”».

Y se señalaba concretamente en el Dictamen 318/2014:

«El actual proyecto normativo se dicta, como ya hemos señalado, para la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana, en desarrollo de lo establecido en el art. 15 LCFPC, así como en relación con la competencia de desarrollo y ejecución que le atribuye al Gobierno la disposición final primera de aquélla.

Sobre el proyecto de la citada Ley 5/2010, se pronunció este Consejo Consultivo en su Dictamen 306/2009, de 25 de junio, antes citado, concluyendo que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en la materia a la que se refiere la Ley, y, consecuentemente, debe ahora predicarse lo mismo del Reglamento proyectado que se dicta al amparo de aquélla.

Resulta adecuado transcribir parte de aquel Dictamen, en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para dictar aquella ley, en la medida en la que delimitaba la materia objeto de la norma que ahora se desarrolla y que es preciso reiterar por ser el parámetro legal del PD que nos ocupa.

“ (...) la Constitución en su art. 9.2 atribuye a los poderes públicos el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política y, complementariamente, preceptúa en su art. 23.1 que esta participación puede ser tanto `directa´ como por medio de `representantes´ libremente elegidos (...) La sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, en su Fundamento Jurídico 3 afirma que `fuera del artículo 23 CE quedan cualesquiera otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos o de otro modo, puedan crearse en el ordenamiento (ATC 942/1985), pues no todo derecho de participación es un derecho fundamental (SSTC 212/1993 y 80/1994). Para que la

participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan, bien de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo´.

‘Pues bien, dado el texto de la norma, se entiende que el PL no tiene por objeto regular la ‘participación política’ y que puede incardinarse en el ámbito de la denominada ‘democracia participativa’, si bien no existe claridad absoluta en este punto. Partiendo de esta comprensión parece que la fundamentación de la norma proyectada, desde el punto de vista constitucional, debe basarse en el art. 9.2 CE y no en el art. 23.1 CE, art. 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y art. 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refieren a la participación política. De esta forma, no nos hallamos, por otra parte, en el ámbito de los derechos fundamentales, pues como también se señala en el Fundamento Jurídico 5 de la repetida STC 119/1995: ‘sólo cuando estamos en el ámbito de la participación política a que se refiere el artículo 23.1 CE la violación de una concreta forma de participación legalmente prevista puede traducirse en una violación de un derecho fundamental’.

(...)

Respecto a la válida regulación de estos ‘derechos participativos’ previstos para los ciudadanos, interesados o afectados, en las Leyes correspondientes, ha de tenerse en cuenta la competencia al respecto atribuida por la Constitución y, subsiguientemente, por el Estatuto, a los diferentes poderes políticos (arts. 87.3, 98, 105 y 149.1.1ª, 5ª y 18ª de la Constitución; 8.1, 12.5, 13, 15 y 16.2 del Estatuto; Leyes estatales 50/1997, del Gobierno o 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Leyes autonómicas 1/83, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 14/90, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias). Lo atinente al régimen de las consultas populares obliga a distinguir las de ámbito político a realizar por vía de referéndum que han de atenerse a los condicionantes y limitaciones constitucional y legalmente determinados, de las iniciativas que circunscriben su ámbito a la participación ciudadana que ha de ejecutarse conforme al marco competencial expresado por el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 32.5), así como por la legislación básica de aplicación.

En este sentido, por tanto, ha de observarse que sólo de forma limitada se puede incluir la materia de la que se trata en el ámbito de la competencia autonómica, prevista en el art.

30.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y el ejercicio de los derechos que comporta respecto a los Poderes Públicos autonómicos. También es incluible la competencia contemplada en el art. 32.6 del propio Estatuto, relativa al régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y los entes públicos dependiente de ella. Incluso en este caso, habrá de atenderse, en el ejercicio de la misma, a su mantenimiento en el ámbito debido y, en todo caso, respetando la ordenación estatal, plena o básica, con posible incidencia en la regulación, particularmente cuando la participación pretendida se extralimitase del ámbito administrativo”.

Por su parte, la competencia autonómica para la creación del Registro y para la regulación de su organización y funcionamiento deriva de las propias competencias asumidas, en la medida en que, como reconoció el Tribunal Constitucional (STC 157/1985, de 15 de noviembre), las Comunidades Autónomas pueden crear registros administrativos de carácter interno para facilitar el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden».

Actualmente, es el art. 108.a) del EAC el que recoge la competencia exclusiva de Canarias en materia de participación ciudadana.

2. En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre las materias que son objeto del Decreto-ley.

VI

Sobre el procedimiento de elaboración y tramitación del Decreto-ley.

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 acompañan a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de iniciativa normativa del proyecto del Decreto-ley, elaborado por la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de 30 de julio de 2020.

El informe de la iniciativa normativa incluye los siguientes aspectos:

a) Justificación de la iniciativa.

b) Análisis de la iniciativa.

c) Memoria Económica.

d) Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido. Procedimiento de elaboración de la norma.

e) 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).

f) 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).

g) Informe de impacto sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies*, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadió por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la norma segunda, apartado 2.e), del Decreto 15/2016, de 11 de 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).

h) Informe de impacto sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por la disposición final quinta, apartado tres, de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

Constan también Certificación de la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia de celebración de sesión urgente del Consejo Municipal de Canarias, de 8 de mayo de 2020 donde se trató la *«Propuesta de modificación del art. 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para este ejercicio»*, la cual fue informada favorablemente por unanimidad de los miembros presentes de cada una de las representaciones, así como certificación de la celebración de la sesión urgente del Consejo Municipal de Canarias, de 26 de junio de 2020 donde se trató la Propuesta de modificación del art. 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para este ejercicio. Informado también favorablemente por unanimidad de los miembros presentes de las representaciones; Acuerdo del Comité ejecutivo de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), de 11

de mayo de 2020, de aprobación por unanimidad de los presentes de la Propuesta de modificación del art. 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para el ejercicio 2020 (por error consta 2002); informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 28 de julio de 2020; así como certificado del Acuerdo de Gobierno, de 30 de julio de 2020, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa, y el Decreto 61/2020, de 30 de julio 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 la concurrencia de 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 12/2020, creemos conveniente distinguir los dos aspectos que aborda el mismo.

A) Es indudable la concurrencia de ese presupuesto de hecho, en cuanto a la regulación del régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020, pues se dirige el mismo a realizar una regulación que se estima necesaria dada la situación extraordinaria generada por la evolución del COVID-19, que ha determinado nuevas necesidades financieras municipales vinculadas a la crisis derivada del COVID-19 no previstas en el régimen ordinario del uso del Fondo, que obligan a establecer un régimen excepcional, a fin de subvenir tales nuevas e imperiosas necesidades.

Por todo lo expuesto, concurre la situación de urgencia expresada de forma «*explícita y razonada*» que justifica la regulación del Régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 del Decreto-ley 12/2020, precisándose 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.

Asimismo, 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.

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

B) El segundo objeto del DL consiste, como se ha dicho, en modificar la normativa relativa a la participación ciudadana, derogando los Decretos 94/2014 (Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de participación ciudadana) y 95/2014 (Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la CAC), y modificando algunos artículos de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.

En la Exposición de Motivos se justifica el uso del Decreto-ley, es decir, *«la extraordinaria y urgente necesidad»*, en el contenido del Pacto de Reactivación Social y Económica de Canarias, rubricado el pasado 30 de mayo, y en la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible. Dice literalmente la Exposición de Motivos:

«Por otro lado, resulta evidente que una crisis de esta envergadura solo podrá ser superada con el concurso de toda la sociedad. En tal sentido, el Pacto para la Reactivación Económica y Social de Canarias, suscrito el pasado 30 de mayo, apela a la necesaria participación de toda la sociedad civil y, al aludir a la transformación digital de las Administraciones, requiere la incorporación de la perspectiva del gobierno abierto en la prestación de los servicios públicos. Para ello, el Pacto contiene el decidido impulso a la elaboración de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible, interiorizando el espíritu de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) como guía que oriente el diseño del correspondiente Plan de acción derivado del Pacto de Reactivación Económica y Social. Previamente, el Acuerdo de Gobierno de 26 de diciembre de 2019 de encomienda de la elaboración de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (BOC de 10 de enero de 2020) ordena que en el proceso de elaboración de la misma se de participación a la ciudadanía y a los agentes económicos, sociales y académicos. Por todo ello, y por un elemental compromiso con este pilar del Gobierno Abierto, es preciso más que nunca poner en valor el mandato, recogido en el artículo 9.2 de nuestra Constitución Española, de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, también contemplados de modo expreso en el artículo 31 así como en el decimoctavo principio rector de su artículo 37 de nuestro Estatuto de Autonomía».

Pero el esfuerzo que la Exposición de Motivos realiza a fin de justificar la *«extraordinaria y urgente necesidad»* no parece encontrar respaldo en los propios documentos que cita.

Así, lo que dice al respecto el Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias, en su apartado IV.6. es solamente lo siguiente: *«Para ello, será preciso continuar avanzando*

en la transformación digital de las administraciones, profundizando en la simplificación administrativa, en la modernización e innovación de su actividad y en la incorporación de la perspectiva del gobierno abierto en la prestación de los servicios públicos».

Y más adelante, en el apartado IV.7., continúa: *«El Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias supone el reconocimiento por parte de las fuerzas políticas y agentes sociales signatarios del mismo de la idoneidad de apropiarse del espíritu de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), y de adoptar sus objetivos y metas como guía que oriente el diseño del correspondiente Plan de Reactivación».*

Y por último, en el apartado Octavo del Acuerdo que encomienda la elaboración de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (Resolución de la Presidencia del Gobierno de 26 de diciembre de 2019) se establece que *«En el proceso de elaboración de la ACDS se dará participación a la ciudadanía y a los agentes económicos, sociales y académicos».*

En definitiva, siendo cierto que en dichos textos se hace referencias genéricas a continuar avanzando en la incorporación de la perspectiva de gobierno abierto, y que en los procesos de elaboración de la ACDS y del Plan plurianual (2020-2023) que, como consecuencia del Pacto de Reactivación se desarrollen en el futuro, se de participación a las organizaciones políticas, económicas y sociales, es decir, a la ciudadanía, ninguna de esas referencias genéricas justifican la utilización del DL para la modificación de la normativa de participación ciudadana y, en particular, la de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana.

Además, es la propia Exposición de Motivos la que reconoce que no se trata de una necesidad urgente y extraordinaria, sobrevenida por la crisis en la que estamos sumidos, al señalar que *«En el momento de la publicación de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, ni en el ordenamiento jurídico estatal, ni en los diferentes ordenamientos autonómicos, se había regulado -a excepción de la Comunidad Autónoma de Valencia-, con carácter general y unitario, el derecho a la participación ciudadana y a su fomento. Esta normativa ha quedado muy pronto obsoleta dada la evolución de las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos participativos que se pudieran iniciar. En concreto, la regulación actual del Registro de Participación Ciudadana exige una solicitud previa y posterior resolución de inscripción, lo que supone una carga administrativa estéril para el interesado y un escollo insalvable a la hora de iniciar procesos participativos por parte de la Administración del Gobierno de Canarias, como el que de modo inmediato debe ponerse en marcha. Por otro lado, este trámite ha desincentivado la participación y lo demuestra el hecho de que en el citado registro actualmente están dadas de alta tan solo 23 entidades ciudadanas y 44 personas desde que en 2010 se publicara la Ley».*

De ello deriva, en primer lugar, que la modificación pretendida es fruto del deseo de actualizar una normativa que desde su origen ha resultado obsoleta, lo que implica un proceso de obsolescencia que ha podido abordarse con las garantías procedimentales de una ley ordinaria, como la que trata de modificarse a través de la disposición final primera, mucho antes, sin que sea ahora el momento de evadir tales garantías argumentando una imperiosa necesidad sobrevenida de colaboración ciudadana por la vía de la participación.

Y, en segundo lugar, conectando con la improcedencia del uso del DL a efectos de la modificación pretendida, ha de aclararse que, efectivamente, la participación ciudadana no es un fin en sí, sino un cauce, a su vez, de modificación del sistema, por lo que la regulación del sistema de participación en nada coadyuva inmediatamente, *de facto*, al cambio de una situación de hecho, que es el fin de los decretos-leyes, a solventar situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, pues la participación ciudadana a su vez exige un procedimiento previo que, además, no necesariamente culmina con el fin pretendido.

De ninguna manera el fomento a la participación ciudadana encuentra amparo en la habilitación de extraordinaria y urgente necesidad, lo que deriva del propio término usado, «*fomento*», que implica una incentivación, una potenciación, pero no una actuación concreta con un resultado resolutorio que halle su amparo en la resolución de una situación coyuntural que exige una respuesta inmediata.

Por todo ello, en cuanto a la medida del fomento a la participación ciudadana, pues, entendemos que no concurren las circunstancias que la ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige para habilitar al Gobierno la adopción de un decreto ley.

3. Derivado de lo anterior, 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 12/2020, reiteramos la consideración de que, respecto de la primera de las materias reguladas, existe relación con la situación que se trata de afrontar (la situación de emergencia originada por el COVID-19) y las medidas adoptadas.

Sin embargo, ninguna relación guarda ni con la situación que se afronta, ni con el propio contenido del DL la regulación del fomento a la participación ciudadana.

En este sentido, ha de traerse aquí lo expresado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 12/2015, de 5 de febrero, ya mencionada, en la que se señala la necesidad de, ya no solo de la concurrencia de extraordinaria y urgente necesidad, sino de la conexión entre ésta y la medida adoptada a fin de solventar la situación que se pretende. Así, señala la referida STC:

«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).

Por todo lo expuesto, en el presente caso está justificada la concurrencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes respecto al régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal, y a la derogación del art. 80 de la Ley de Presupuestos Generales de la CAC para 2019, pero en ningún caso para la modificación de la normativa de fomento de la participación ciudadana.

VIII

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

En cuanto a los límites materiales del Decreto-ley 12/2020, 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.

Según el art. 46 del EAC, en el que se regulan los Decretos-leyes, éstos *«no podrán afectar a los supuestos excluidos en el artículo anterior ni a la regulación esencial de los derechos establecidos en este Estatuto»*.

Y 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 conjunta y sistemática de ambos preceptos resulta 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.

Sin duda alguna, el presente DL no afecta ni a las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada o que regulen los derechos establecidos en el propio Estatuto.

Pero particular análisis merece el que por medio del DL 12/2020 se derogue el art. 80 de la Ley 19/2020, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2020, artículo dedicado precisamente al Fondo Canario de Financiación Municipal, cuyo régimen excepcional se regula a través del DL que nos ocupa.

Al respecto, como señaláramos en nuestro Dictamen 104/2020, procede recordar que, 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 dimanar de esta doctrina constitucional.

(...)

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) (...).

En el caso que nos ocupa en este Dictamen, nos encontramos ante una modificación puntual del art. 80 de la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2020, mas, solo a los efectos de prever un régimen especial para paliar las disfunciones derivadas de la crisis económica y social del COVID-19, sin alterar en absoluto la cuantía y el destino del gasto público previsto en la Ley, ni modificar cualquier otro aspecto que afecte al contenido esencial de la misma.

En este caso, si bien es inherente a la medida adoptada la necesidad de derogar el art. 80 de la citada Ley 19/2020 para articular adecuadamente la regulación del régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación municipal, no se vulnera el límite previsto en materia presupuestaria en la aprobación del DL que nos ocupa, máxime cuando la propia medida coadyuva a lograr el fin pretendido por los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor del art. 185.1 EAC, en cuanto al cumplimiento del principio de suficiencia financiera.

Traemos de nuevo a colación nuestra doctrina sentada en el Dictamen 104/2020:

«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 12/2020 que nos ocupa 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 12/2020 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 12/2020 los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación.

IX

Sobre el contenido del Decreto-ley.

1. El artículo único del DL establece un Régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal de 2020, y es que, de acuerdo con el art. 1 de Ley 3/1999, el Fondo Canario de Financiación Municipal, éste tiene por objeto dotar a los municipios canarios de recursos económicos para las siguientes finalidades:

a) El 50% con destino a saneamiento económico-financiero o si se cumplen los indicadores previstos en la Ley, a inversión. A tal efecto, los indicadores previstos son los siguientes:

- Remanente de tesorería, superior al 1%.
- Ahorro neto, superior al 10%.
- Endeudamiento a largo plazo inferior al 70%.

Todos estos indicadores referidos a los derechos reconocidos netos por capítulos I al V de ingresos, deducidos de dicha suma los derechos liquidados por contribuciones especiales y por la parte del Fondo destinada a libre disposición.

b) El otro 50% para gastos de libre disposición, si bien su cuantía puede verse reducida por aplicación de los siguientes condicionantes:

- Gestión recaudatoria, en los términos previstos en la correspondiente LPGCAC.
- Esfuerzo fiscal superior al 80% de la media del de los ayuntamientos adheridos al Fondo.

La Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020 (en adelante LPGCAC20), regula para este ejercicio aquellos aspectos del régimen jurídico del Fondo Canario de Financiación Municipal que son adaptados, ejercicio tras ejercicio, por el Legislador, constituyendo una suerte de norma especial temporal que se antepone al régimen general previsto en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. En particular, contiene las siguientes determinaciones, en su art. 80, que es objeto ahora de derogación por el DL que nos ocupa:

«Artículo 80. Fondo Canario de Financiación Municipal.

l. A los efectos previstos en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, en las auditorías de gestión de la liquidación del ejercicio presupuestario de 2019, se tendrá en cuenta:

1.º El ahorro neto superior al 6% de los derechos reconocidos netos por capítulos 1 al 5 de ingresos en la liquidación del presupuesto anual, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por el fondo por operaciones corrientes.

2.º La gestión recaudatoria superior al 75% de los derechos reconocidos netos por capítulos 1 a 3 de ingresos de la liquidación del presupuesto.

3.º El esfuerzo fiscal del ayuntamiento superior al 78% de la media del de los ayuntamientos adheridos al fondo que hubiesen remitido en plazo la documentación necesaria para la determinación de este condicionante.

2. Los ayuntamientos canarios que, de acuerdo con las auditorías aprobadas de la liquidación del ejercicio presupuestario de 2019, cumplan los indicadores de saneamiento económico-financiero establecidos en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, podrán destinar hasta el 100% del crédito de inversión correspondiente al fondo de 2020, previsto en el artículo 1.1.a) de la referida ley, a ayudas de emergencia social.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 1.1.a) de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, los ayuntamientos canarios que, de acuerdo con las auditorías aprobadas de la liquidación del ejercicio presupuestario de 2019, cumplan los indicadores de saneamiento económico-financiero establecidos en dicha norma legal, a excepción del indicador de ahorro neto, podrán destinar la parte del fondo de 2020 correspondiente a saneamiento, por este orden, a:

1.º Cancelación de la deuda con proveedores a 31 de diciembre de 2019, salvo que la corporación acredite que no tiene deuda con proveedores o que esta se encuentra acogida a mecanismos de financiación de pagos a proveedores establecidos por el Estado en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

2.º Inversión y/o ayudas de emergencia social hasta el porcentaje previsto en el párrafo primero del presente apartado 2.

3. Para el destino del Fondo Canario de Financiación Municipal de 2019 no prevista en el apartado 3.b) de la disposición adicional trigésima séptima de la Ley 7/2018, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, se aplicará, en todo caso, lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional trigésima sexta de dicha ley».

Pues bien, el presente Decreto-ley contiene las siguientes modificaciones del régimen del Fondo 2020, correspondiente a los resultados de las auditorías municipales a 31 de diciembre de 2019.

En el apartado 1 del artículo Único, se prevé un régimen especial que se antepondría al citado artículo 80 (que luego se deroga), del siguiente modo:

«1. A los efectos previstos en la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, en las auditorías de gestión de la liquidación del ejercicio presupuestario de 2019, se tendrá en cuenta, a los efectos del diagnóstico económico financiero de la Entidad, y en los términos previstos en los apartados siguientes:

1.º El ahorro neto superior al 6% de los derechos reconocidos netos por capítulos 1 al 5 de ingresos en la liquidación del presupuesto anual, deducidos los derechos liquidados por contribuciones especiales y por el fondo por operaciones corrientes.

2.º La gestión recaudatoria superior al 75% de los derechos reconocidos netos por capítulos 1 a 3 de ingresos de la liquidación del presupuesto.

3.º El esfuerzo fiscal del ayuntamiento superior al 78% de la media del de los ayuntamientos adheridos al fondo que hubiesen remitido en plazo la documentación necesaria para la determinación de este condicionante».

En la modificación llevada a cabo se mantiene el valor de los indicadores del Fondo en las auditorías de gestión de la liquidación del ejercicio presupuestario de 2019, si bien su aplicación se adecuará a los términos previstos en los apartados siguientes, conteniendo el nuevo apartado 2 la novedad más relevante de la modificación propuesta, toda vez que viene a sustituir, para este ejercicio exclusivamente, el régimen de destino tradicional, caracterizado por la dicotomía entre inversión y saneamiento económico financiero, si bien con la posibilidad adicional de destino a ayudas de emergencia social, lo que se deriva, precisamente de la finalidad con la que se ha dictado la norma, facilitar la resolución de los efectos adversos de la crisis del COVID-19. Así, prevé el apartado 2:

«2. Los ayuntamientos canarios podrán destinar hasta el 100% del crédito correspondiente al fondo de 2020, previsto en el artículo 1.1.a) de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, a la financiación de actuaciones recogidas en cualquiera de los capítulos 1, 2, 4, 6 y 7 de las siguientes políticas de gasto previstas en el anexo I de la Orden EHA/356512008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de la Entidades Locales:

Política de gasto 13. Seguridad y movilidad ciudadana.

Política de gasto 16. Bienestar comunitario.

Política de gasto 23. Servicios sociales y promoción social.

Política de gasto 24. Fomento del empleo.

Política de gasto 31. Sanidad.

Política de gasto 32. Educación.

Política de gasto 33. Cultura.

Asimismo, podrán ser financiadas con cargo al fondo, si no estuvieran contempladas en las políticas de gasto indicadas, las prestaciones señaladas en el punto 2 del artículo 1 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 las derivadas del fomento e implantación de sistemas de teletrabajo del personal al servicio del Ayuntamiento o de sus entes dependientes».

La finalidad de esta regulación es la de flexibilizar el destino de la parte del Fondo comprendida en el art. 1.1.a) de la Ley 3/1999 que puede ser destinado a los capítulos 1, 2, 4, 6 y 7 de las políticas de gasto descritas, que se integran en las áreas de gasto de servicios públicos básicos, actuaciones de protección y promoción social, así como producción de bienes públicos de carácter preferente, tal y como se describe en la Orden EHN3565/2008. Por otro lado, se prevé, si no pudieran ser atendidos con otros fondos, la posible cobertura de gastos derivados contemplados en el Real Decreto-ley 8/2020 como el refuerzo de plantillas de centros de Servicios Sociales y centros residenciales (aunque por otra parte deberían estar recogidos en alguna de las políticas de gasto descritas) o adquisición de medios de prevención (EPI). Por último, se podrá destinar también a gastos derivados fomento e implantación de sistemas de teletrabajo del personal municipal.

Y es que, como señala el informe de iniciativa normativa, en la justificación del DL: *«A través de este precepto se logra un gran margen de actuación en la gestión de la Hacienda municipal, sin perjuicio de la capacidad coordinadora del Fondo. Debe tenerse en cuenta que la actual mecánica del Fondo podría dar lugar a la paradoja de que un Ayuntamiento que hubiera cumplido todos los indicadores de saneamiento (45 entidades en las auditorías correspondientes al Fondo 2019) se viese obligado a ejecutar unas inversiones no prioritarias en el contexto del Covid-19 para no perder la parte condicionada del Fondo y en un contexto de caída de ingresos (p.ej. actualmente cifrado en un 34,25% en lo que al Bloque de Financiación Canario se refiere) donde la mejor gestión de los recursos financieros pudiera aconsejar un mejor destino, de acuerdo con las circunstancias de cada Entidad».*

El apartado 3 establece una norma complementaria de la anterior, permitiendo, si en el ejercicio de su autonomía local constitucionalmente garantizada la Corporación municipal así lo estimase oportuno, que puedan destinar la cuantía condicionada del Fondo a saneamiento financiero aquellos ayuntamientos que, de acuerdo con las auditorías aprobadas de la liquidación del ejercicio presupuestario de

2019, incumplan alguno de los indicadores de saneamiento económico-financiero. Se pretende que aquellos Ayuntamientos en peor situación mantengan, como opción, el destino de saneamiento económico financiero que les daba la regulación vigente.

En el apartado 4, y con la finalidad de garantizar el máximo apoyo financiero a los municipios, se exime este año de las penalizaciones derivadas del incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, al prever que *«en caso de incumplimiento de los condicionantes de la cuantía de libre disposición, no se reducirá el Fondo previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la Ley 31/1999, de 4 de febrero»*.

En su apartado 5 la nueva norma habilita a aquellos Ayuntamientos que cumplieron todos los indicadores de saneamiento económico financiero en 2018, y que no hayan completado la ejecución de las inversiones correspondientes al Fondo 2019, para que puedan destinar los excesos de financiación no utilizados durante el ejercicio 2020 a los destinos señalados en los apartados segundo y tercero de este artículo.

El apartado 6 se corresponde literalmente con el vigente apartado 3 del art. 80.

El apartado 7 viene a introducir un nuevo anticipo, por el mismo importe que el que ya prevé la Ley 3/1999, aunque esta vez referido al Fondo previsto en la letra a) del apartado 1 de su art. 1, sin perjuicio del mantenimiento de las previsiones contenidas en la citada Ley 3/1999, de 4 de febrero. Así, establece ese apartado:

«La Consejería competente en materia de régimen local procederá, dentro del segundo cuatrimestre del ejercicio, al libramiento, como entrega a cuenta, del 70 por ciento del importe del Fondo previsto en la letra a) del apartado 1 del artículo 1 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, manteniendo el mismo régimen de incumplimiento y, en su caso, reintegro previsto en el número 5 del artículo 19 de la citada Ley».

Finalmente, el apartado 8 contiene una cláusula de cierre del sistema, estableciendo que *«lo previsto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el marco de las competencias municipales previstas en la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias»*. Por lo que no queda alterada la normativa básica prevista en la legislación de estabilidad presupuestaria ni el régimen de competencias municipales contemplado en la legislación del Estado, sustancialmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la legislación sectorial de aplicación.

Así pues, por todo ello, nada ha de objetarse al contenido del artículo único del DL, así como a la disposición derogatoria primera, que, en coherencia con el referido artículo, deroga el art. 80 de la LPGCA 2020.

2. Respecto al fomento a la participación ciudadana, materia articulada a través de la disposición final primera que modifica la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, y mediante la disposición derogatoria segunda, que deroga el desarrollo reglamentario del Registro de Participación Ciudadana y de las consultas ciudadanas de interés general, no podemos más que reiterar su inadecuada regulación a través de la norma que nos ocupa, no siendo objeto de un instrumento legislativo excepcional como es el DL.

Además, constituye una deficiente técnica legislativa abordar en un mismo DL la regulación de materias inconexas entre sí, máxime cuando una de ellas, en este caso la que se ha insertado inadecuadamente, el fomento a la participación ciudadana, ni siquiera se ha realizado a través de la parte dispositiva de la norma, sino de la final, siendo inadecuada la modificación de la ley 5/2010 a través de la disposición final primera del DL, ya que no es este el fin de tales disposiciones, lo que, en su caso, era objeto de un artículo 2 del DL, tal y como fue objeto del único artículo modificar el art. 80 de la LPGC 2020.

En especial, en referencia a la desconexión de esta materia con la del Fondo Canario de Financiación Municipal, resulta preciso recordar que se prevé en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa:

«1. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto: (...)

3. Único objeto. En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. (...)».

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 12/2020, de 30 de julio, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana.

2.- Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del Decreto-ley en cuanto a su regulación sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020, si bien no en relación con el fomento a la participación ciudadana.

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, sin perjuicio de las observaciones expresadas en el Fundamento IX. 2 del presente dictamen.