



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 357/2020

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de septiembre de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (EXP. 379/2020 DL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante RPC), mediante escrito de 16 de septiembre de 2020 con entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, solicita dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias.

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 y 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 (en adelante EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el presente caso, se ha señalado el día 30 de septiembre de 2020 como plazo máximo para la emisión del presente dictamen. Ajustado así el plazo de diez días previsto para dicha emisión, se significa, sin embargo, que dicho plazo resulta

* Ponente: Sra. de León Marrero.

insuficiente y puede resentirse y afectar al adecuado ejercicio de la función consultiva, particularmente, en supuestos en que el texto normativo sometido a nuestra consideración es especialmente extenso y adolece de no poca complejidad técnica, como es el caso.

2. La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de pronunciarse este Organismo consultivo. Entre ellos, se encuentran, precisamente, «*los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento*» [letra b) del art. 58.1 EAC]. Por lo que, al amparo de lo establecido en el citado precepto estatutario, resulta preceptiva la emisión de dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias.

3. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 68/2020, de 10 de septiembre de 2020, del Presidente del Gobierno de Canarias, ordenándose asimismo su publicación, en el Boletín Oficial de Canarias número 187, del viernes 11 de septiembre de 2020.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El decreto-ley es una fuente normativa regulada *ex novo* por el EAC, 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 decreto-ley.

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.

Los decretos-leyes no pueden afectar a la Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, 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; en el FJ 3º de la STC n.º 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 las 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)».

Varios son, pues, los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer: en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC) para regular la materia objeto del Decreto-ley (en adelante DL); a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del Decreto-ley, así como a su objeto y estructura.

III

Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad prevista en la disposición final primera de la Ley 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor de la cual,

para lo no previsto en dicha Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

2. Traslada esa tramitación al presente caso, este DL 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, cuantificando 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 antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen sólo se encuentra el Informe de iniciativa normativa del proyecto de Decreto-ley, firmado por el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, la Consejera de Agricultura, Ganadería

y Pesca, la Consejera de Turismo, Industria y Comercio y el Consejero de Transición Ecológica, Lucha Contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, de 10 de septiembre de 2020, que incorpora la memoria económica.

En el apartado 4 del informe, se hace referencia a la participación ciudadana, y se justifica que *«no se ha evacuado consulta pública alguna por razones obvias derivadas de la urgencia con la que se actúa, pero que pueden ser fundamentadas jurídicamente de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación:*

a) Debemos citar en primer lugar la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo (B.O.E. n.º 151, de 22 de junio de 2018), recaída en el recurso de inconstitucionalidad n.º 3628/2016 interpuesto por la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta sentencia, en su Fundamento Jurídico 7.c), analiza la constitucionalidad del artículo 133 de dicha Ley, y concluye que únicamente resulta aplicable a las Comunidades Autónomas el primer inciso de su apartado 1 (“con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y el primer párrafo de su apartado 4 (que enumera diversas causas de exclusión de la consulta pública previa).

Sin embargo, la declaración expresa de constitucionalidad de esos dos fragmentos sólo se extiende a las iniciativas reglamentarias de las Comunidades Autónomas, y no a sus iniciativas legislativas (para las cuales el precepto es íntegramente inconstitucional). Y es que, como señala la precitada Sentencia en su Fundamento Jurídico 7.b), “los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. (...) Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”.

Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión

competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. (...) De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 5011999, FFJJ 7y 8).

La anterior doctrina, tal y como está redactada la Sentencia, va específicamente referida a la “iniciativa legislativa” propiamente dicha de los Gobiernos autonómicos (pues es ésta la expresión que insistentemente se usa en el Fundamento Jurídico 7.b) de dicha Sentencia); esto es, va específicamente referida a la elaboración de los proyectos de Ley (que posteriormente deben ser remitidos al Parlamento para su aprobación como Ley formal).

Sin embargo, tal doctrina es extrapolable a las disposiciones con fuerza de Ley que los distintos Estatutos de Autonomía atribuyen a los consejos de gobierno (Decretos Legislativos y Decretos- Leyes).

Y es que estas figuras (artículos 45 y 46 EAC), al igual que la iniciativa legislativa propiamente dicha (artículo 44 EAC), también están reservadas en exclusiva al Gobierno (y no a su Administración). Además, en última instancia, esos Decretos Legislativos y Decretos- Leyes también son reconducibles a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento autonómicos (pues este último interviene siempre, bien mediante una delegación legislativa previa, o bien mediante una convalidación posterior de la disposición con fuerza de Ley, respectivamente).

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional parece finalmente incluir una mención más genérica en su Fundamento Jurídico 7.b), al aludir en su penúltimo párrafo a las “iniciativas de rango legal” (expresión que englobaría a las disposiciones con fuerza de Ley) en lugar de a la “iniciativa legislativa”.

En conclusión, los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública contemplados en el citado artículo 133 no son aplicables a la presente iniciativa, por tener rango legal.

b) A mayor abundamiento, el primer inciso del artículo 133.1 (que, insistimos, no es aplicable a las iniciativas legislativas y disposiciones con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas) alude únicamente a “anteproyectos de Ley”, por lo que de todos modos no resultaría de aplicación a los proyectos de Decreto-Ley, cuya naturaleza y fundamento estatutario son distintos.

Del mismo modo, el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (que sí sería aplicable supletoriamente en Canarias en virtud 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), alude únicamente a la consulta pública de los

“anteproyectos de Ley” y “proyectos de Real Decreto Legislativo”, omitiendo nuevamente a los (Reales) Decretos-Leyes (por razones obvias, por otro lado).

Incluso si se entendiese que este último artículo 26 de la Ley 50/1997 es aplicable analógicamente a los Decretos-Leyes, lo cierto es que, con arreglo a sus apartados 3 y 6 quedaría excluida toda audiencia o participación pública previa a la aprobación del presente Decreto-Ley, pues es evidente que concurren graves razones de interés público y urgencia (intrínsecas a la figura misma del Decreto-Ley) que desaconsejan severamente la evacuación de tales trámites por el retraso que provocarían».

Efectivamente, es indudable que el art. 133 de la Ley 39/2015 no es aplicable a las iniciativas legislativas autonómicas, pero no es menos cierto que el derecho a la participación ciudadana es un principio inspirador de todo el ordenamiento jurídico canario, empezando por nuestro Estatuto de Autonomía, cuyo art. 31 regula los derechos de participación de las personas que ostenten la condición política de canarios, estableciendo la letra c) del precepto, el derecho *a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento de Canarias, y a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Cámara.*

En el mismo sentido, el art. 4 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana y el art. 22 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

Muchas materias contenidas en el presente DL, sobre todo las atinentes a la legislación territorial y turística, que se modifican ahora con vocación de permanencia, fueron objeto de amplios procesos de participación ciudadana y consulta pública, tanto en el ámbito del Gobierno de Canarias, como por parte del Parlamento de Canarias a través de su página web (...) que sin duda contribuyeron a enriquecer el texto final.

Por lo que se refiere a Cabildos y Ayuntamientos, tal y como expresamente reconoce el informe de iniciativa normativa (apartado 2.3, Competencias autonómicas en la materia y afección a otros títulos competenciales estatales, municipales e insulares, III):

«(...) es evidente que la presente regulación tiene una incidencia generalizada sobre sus competencias en las materias de ordenación del territorio y urbanismo (potestades de planificación, gestión y ejecución, de intervención administrativa y de disciplina de dichas materias.

Hablamos de las competencias previstas genéricamente en el artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los artículos 70.2.b) y 75.5.h) del EAC, el artículo 11.p) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, y el artículo 6.2 a) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares; así como de las distintas competencias específicas de planificación, gestión, ejecución, intervención administrativa y disciplina que recoge la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos.

Asimismo, la presente iniciativa incide sobre las siguientes competencias locales:

Competencias insulares y municipales en materia de turismo:

Artículos 72.2.f) y 75.5.n) del EAC.

Artículo 6.2.f) de la Ley 8/2015, de 1 de abril.

Artículo 11.o de la Ley 7/2015, de 1 de abril.

Artículos 6 y 7 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Competencias insulares y municipales en materia de cultura:

Artículos 70.2.p) y 75.5.b) del EAC.

Competencias insulares y municipales en materia de actividades clasificadas:

Artículos 70.2.t) y 75.5.o) del EAC

Artículo 6.2.r) de la Ley 8/2015, de 1 de abril.

Artículos 10 y 11 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas, espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias».

Por tanto, dada la incidencia reconocida del DL en materias de competencia insular y municipal, se hace necesaria la participación de estas Administraciones conforme a lo previsto en los Títulos IV y V de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares y Disposición Adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en relación con la participación de Cabildos y Ayuntamientos respectivamente.

Ciertamente, cabe pensar que la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que se predica de los decretos-leyes, la hace incompatible con la apertura de un periodo de consultas, pero es que es precisamente la existencia del presupuesto habilitante en algunas de dichas materias, lo que se cuestiona principalmente en el presente dictamen, tal y como se expondrá en el Fundamento correspondiente.

4. En el informe de iniciativa normativa se incluye también la evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y el impacto en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

5. Por último, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 10 de septiembre de 2020 el DL que se dictamina, el Decreto núm. 68/2020, de 10 de septiembre, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 5/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias y el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 2 de septiembre de 2020.

IV

Sobre el objeto y estructura del Decreto-ley.

1. Según la Exposición de motivos del DL, el crítico contexto económico que se describe en su apartado segundo, generado por la expansión a escala mundial del coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) y de la enfermedad ocasionada por el mismo (COVID-19), determina la necesidad de *establecer una serie de medidas urgentes de simplificación y agilización administrativas con la finalidad de reactivar la actividad económica en determinados sectores estratégicos que se han visto especialmente afectados por la paralización de actividades derivadas de la pandemia (turismo y hostelería, construcción), y en otros sectores que, aun habiendo resistido el choque inicial, se consideran también fundamentales para impulsar la recuperación (sector primario y sector energético, con especial atención a las energías renovables). Todo ello sin olvidar que las medidas de reactivación a adoptar deben atender a criterios de sostenibilidad ambiental y de utilización racional de los recursos naturales.*

Pues bien, tales medidas que constituyen el objeto del presente DL se describen en el apartado IV de la Exposición de motivos referida, distinguiéndose:

- En primer lugar, las denominadas *medidas de intervención administrativa en materia de costas*, las cuales se aplican en el ámbito del régimen jurídico propio de las obras e instalaciones que, en su día, fueron legítimamente construidas en virtud de licencias o autorizaciones de costas concedidas antes de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de julio, de Costas (régimen jurídico establecido en la disposición transitoria cuarta de dicha Ley) y a las construcciones que, habiendo sido ejecutadas sin esos títulos habilitantes, hayan sido legalizadas con posterioridad por razones de interés público, con arreglo al procedimiento especial establecido en la disposición transitoria decimotercera del Reglamento General de Costas.

Estas medidas están relacionadas con la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que introdujo un cambio en la intervención administrativa, habilitando la sustitución de la autorización por declaración responsable para estas construcciones, pues en uso de dicha habilitación, el presente DL permite que tales obras se legitimen por declaración responsable, pero configurándola como opcional, ya que si la persona promotora lo considera necesario podrá solicitar autorización para la correspondiente actuación.

- En segundo lugar, en el DL se contienen *medidas en materia del sector eléctrico*, contando con un primer bloque de medidas variadas, relativas a procedimientos, autorizaciones y proyectos de instalaciones eléctricas. Además, se establece un régimen transitorio para la regularización administrativa de determinadas instalaciones eléctricas de baja tensión en explotación que carecen de la correspondiente documentación técnica o administrativa, bien por su antigüedad, por la destrucción de archivos, por causa de fuerza mayor, traspasos de activos entre empresas o por otras causas justificables; circunstancias que impiden determinar su antigüedad y qué reglamentación era aplicable en la fecha de su puesta en servicio y, finalmente, se efectúa la modificación del art. 6 *bis* de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector Eléctrico Canario, al objeto de corregir las disfunciones detectadas en su aplicación e incidir en la agilización procedimental.

- En tercer lugar, se regulan lo que se denomina en la Exposición de motivos como *acciones de renovación y modernización turística*, las cuales se agrupan en la misma en tres ámbitos interrelacionados, que son la agilización de trámites para llevar a cabo las actuaciones de renovación y modernización turística, la realización de obras por razones de seguridad sanitaria y distanciamiento social y, por último, la

regulación de nuevos usos complementarios o auxiliares en los establecimientos de alojamiento.

- En cuarto lugar, se hace mención expresa en el apartado IV de dicha Exposición de motivos, a *medidas en materia de actividades clasificadas*, que son de muy diversa índole, afectando tanto a cuestiones relativas al distanciamiento social necesario en la situación coyuntural que vivimos, la modificación del régimen de autorización administrativa previa correspondiente a determinadas explotaciones ganaderas que, según la normativa básica estatal, se consideran de autoconsumo o de pequeña capacidad, consideradas como actividades clasificadas en el Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de tales actividades clasificadas y medidas referidas a la zonificación acústica y objetivos de calidad y emisiones acústicas en determinados tipos de actividades clasificadas, entre otras medidas.

- En quinto lugar, la *modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*, la cual tiene por finalidad lograr una mayor agilización de la actividad urbanística ante los obstáculos detectados en la aplicación práctica de dicha Ley, llevándose a cabo en la Exposición de motivos un relato pormenorizado de los distintos preceptos de la misma que son objeto de modificación, pero teniendo todos en común la finalidad ya expuesta.

- En sexto y último lugar, se hace mención a *otras disposiciones y medidas*, en las cuales se engloban medidas relativas a la energía geotérmica, la cultura y los rodajes de películas cinematográficas y obras audiovisuales.

2. Consta el presente DL de la siguiente estructura y contenido:

1) Una parte expositiva, dada por una Exposición de motivos, que está dividida en cinco apartados en los que no sólo se hace referencia a la situación actual de crisis sanitaria y económica, sino que se justifica el DL y se describe su contenido, haciendo especial referencia a las distintas medidas, como ya se ha mencionado.

2) Una parte dispositiva, dada por ocho artículos, que están comprendidos en cuatro capítulos, que son los siguientes:

- Capítulo I, rubricado como *Medidas sobre intervención administrativa en materia de costas*, que comprende el artículo primero correspondiente a la declaración responsable para la ejecución de obras en construcciones e instalaciones anteriores a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

- Capítulo II, que se rubrica como *Medidas en materia de sector eléctrico*, que comprende los arts. 2 a 5, regulándose la reducción de plazos en los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas, la conformidad de las solicitudes de autorización con el planeamiento vigente, la presentación de la documentación técnica en formato digital y las modificaciones sustanciales no relevantes de instalaciones autorizadas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, que se encuentren en ejecución, respectivamente.

- Capítulo III, rubricado como *Acciones de renovación y modernización turística*, que engloba los arts. 6 y 7, que regulan respectivamente la tramitación simplificada de actuaciones de renovación y modernización turística y los incentivos y medidas de seguridad sanitaria en las actuaciones de renovación y modernización de establecimientos turísticos.

- Capítulo IV, que tiene por rúbrica *Medidas en materia de actividades clasificadas*, que comprende el art. 8 por el que se regula la instalación y ampliación de la superficie de ocupación de terrazas sin incremento del aforo.

3) Una parte final dada por:

- Dos disposiciones adicionales relativas a la relación de las actuaciones de renovación y modernización turística derivadas de la aplicación de este DL y a las definiciones en materia turística.

- Ocho disposiciones transitorias dedicadas respectivamente a la regulación de procedimientos de autorización ya iniciados con arreglo a la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a la regularización administrativa de instalaciones eléctricas de baja tensión en explotación en el ámbito del Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias, aprobado por Decreto 141/2009, de 10 de noviembre, al régimen transitorio de los procedimientos en materia de sector eléctrico, al régimen transitorio de las actuaciones de renovación y modernización turística, a las infracciones urbanísticas en materia de comunicaciones previas, al régimen transitorio de la legalización de explotaciones ganaderas, al régimen transitorio de las delegaciones para la evaluación ambiental estratégica o la evaluación de impacto ambiental de proyectos y al régimen transitorio de las licencias de actividades clasificadas.

- Una disposición derogatoria única.

- Dieciocho disposiciones finales referidas respectivamente a la modificación del art. 62 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, a la modificación del art. 6 *bis* de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector Eléctrico Canario, a la modificación del Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias, aprobado por Decreto 141/2009, de 10 de noviembre, a la modificación de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas, espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, a la modificación del Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa, a la modificación del Reglamento de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto, a la modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, a la modificación del Reglamento de la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo y a la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Asimismo, a través de ellas se ordena la adaptación del Decreto 141/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias, el desarrollo reglamentario de la actividad de intervención administrativa sobre el uso y actividad de creación de obras audiovisuales, el desarrollo reglamentario de la intervención administrativa sobre las explotaciones de energía geotérmica, la regulación de las entidades colaboradoras de la administración para la emisión del visado de conformidad y calidad en materia urbanística, la regulación de las entidades colaboradoras de la administración para la emisión del visado de conformidad y calidad para la legalización territorial y ambiental de explotaciones ganaderas, el desarrollo reglamentario de los requisitos documentales de las declaraciones responsables en materia de costas, la regulación de la habilitación para la modificación o para la prórroga de la vigencia temporal de determinados preceptos y, finalmente, la entrada en vigor del DL.

V

Sobre la justificación de la norma que se dictamina.

1. En lo que se refiere a la justificación de la norma, en la Exposición de motivos se dedica la totalidad del apartado III de la misma a la justificación del presente DL, pero previamente se hace una referencia pormenorizada al contexto sanitario y económico en el que se basa tal justificación. Al respecto se afirma que *«La expansión a escala mundial del coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) y de la enfermedad ocasionada por el mismo (COVID-19), ha conducido a la adopción de medidas drásticas para reducir la pérdida de vidas humanas, llevando a la mayoría de las economías a una paralización de parcelas importantes de la actividad y, por tanto, a una caída profunda y repentina del PIB. De este modo, la crisis sanitaria global ha dado paso a una crisis económica global de graves consecuencias sociales. Ante la magnitud del problema, las autoridades económicas han reaccionado poniendo en marcha medidas en ámbitos muy diversos, al objeto de paliar los severos efectos de salud pública, sociales y económicos de la crisis.*

En España, el 14 de marzo se dictó el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Este estado de alarma, con sus sucesivas prórrogas, duró más de tres meses (incluyendo el inicial confinamiento y la progresiva desescalada posterior y asimétrica de las medidas), durante los cuales la economía sufrió un duro revés que no ha logrado remontarse con posterioridad, debido a la problemática evolución de la pandemia en los meses posteriores, y en particular durante el mes de agosto».

2. Pues bien, teniendo en cuenta tal contexto, en la referida Exposición de motivos se considera con carácter general que el presente DL tiene por finalidad principal establecer, con carácter urgente, diferentes medidas de simplificación y agilización administrativas para con ello lograr la reactivación de la actividad económica, especialmente en aquellos sectores estratégicos afectados gravemente por la paralización de sus actividades a causa de la referida pandemia, mencionándose expresamente el turismo, la hostelería y el sector de la construcción.

Además, también el presente DL establece medidas similares para aquellos otros sectores de la economía que habiendo resistido el choque inicial son considerados por la norma como fundamentales para impulsar la recuperación, entre los que se halla el sector primario y el sector energético, con especial atención a las energías renovables, lo cual se hace sin olvidar que todas estas medidas que se pretenden adoptar atienden a criterios de sostenibilidad ambiental y de utilización racional de los recursos naturales.

Se señala que el DL se enmarca dentro de los objetivos del Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias, firmado el pasado 30 de mayo, el cual persigue como prioridades estratégicas la atención y apoyo a las personas vulnerables, el mantenimiento y recuperación del empleo, el impulso de la actividad económica y la agilización, simplificación, cooperación y coordinación administrativas a tal efecto.

3. En dicha Exposición de motivos, tras efectuar una justificación generalizada de la norma, se realiza una justificación concreta de los distintos tipos de medidas que se comprenden en ella, manifestándose, primeramente, que *«(...) los más de tres meses de estado de alarma han generado la paralización de gran parte de la actividad económica, en especial del sector turístico, con los efectos que tal situación conlleva. Existen muchos establecimientos y zonas turísticas que aún tardarán en poderse activar y que requerirán más tiempo para alcanzar su normal ejercicio, pero ello no impide que se pueda actuar en tales suelos y edificaciones para permitir su mejora y modernización; lo cual, además de permitir el impulso de otras actividades, singularmente el sector de la construcción, facilitará el objetivo de dotar al archipiélago de urbanizaciones y establecimientos turísticos más modernos, más eficientes desde el punto de vista energético, de mayor calidad ambiental y con medidas adecuadas y suficientes para garantizar la seguridad sanitaria de sus usuarios y trabajadores».*

Además, en relación con ello se señala que la ralentización y progresiva reactivación de la actividad turística tras la paralización total inicial, se debe considerar como una oportunidad para afrontar esos retos de necesaria renovación, lo que exige facilitar la adopción de medidas de simplificación de los procedimientos de autorización administrativa y el otorgamiento de títulos administrativos habilitantes de determinadas actuaciones, que se lleva a cabo a través de la sustitución de títulos habilitantes urbanísticos, tales como las licencias, que pasan a ser comunicaciones previas o que incluso se suprimen en determinados supuestos contemplados por la norma.

4. Asimismo, esto último también se pretende en el ámbito de determinadas actuaciones sobre el medio agrario y en relación con distintos tipos de instalaciones energéticas que, o bien tienen un impacto territorial menor, o bien entroncan con el necesario impulso de las energías renovables.

En relación con el sector agrario también se incorporan medidas urbanísticas con el propósito de favorecer el ejercicio de la actividad agrícola y ganadera, poniendo en valor la actividad profesional que desarrollan los colectivos de ese sector y que,

tras la pandemia, necesitan dotarse de mayor protagonismo y mayor peso en nuestro desarrollo económico, facilitando los objetivos de seguridad alimentaria y kilómetro cero.

5. A su vez, en esta Exposición de motivos se considera que la transición energética es clave para alcanzar la recuperación económica del archipiélago y por ello, en la norma se introducen medidas destinadas a lograr el impulso e implantación de energías renovables, del autoconsumo de energía eléctrica y de mejora energética de las instalaciones y edificaciones existentes. Ello sin perjuicio de efectuar una modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de Regulación del Sector Eléctrico Canario con la finalidad y objeto de agilizar la implantación de instalaciones eléctricas de interés general y de gran relevancia estratégica.

Todo ello se realiza conectando la perseguida eficiencia energética y la apuesta por las energías renovables con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible establecido en el art. 3.3 letras a), h) e i), del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y sin olvidar el Pacto Verde Europeo y sus objetivos de potenciación de las energías renovables y de descarbonización del sector energético, así como la Declaración de Emergencia Climática en Canarias, aprobada por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 30 de agosto de 2019, con la que se pretende lograr la adopción de normas legales y reglamentarias de simplificación administrativa para facilitar el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética, de avance hacia el autoconsumo eléctrico, de abandono de los combustibles fósiles y de aumento de instalaciones de producción a partir de fuentes renovables.

6. Por último, se reitera en dicha Exposición de motivos que el DL profundiza en el principio de desarrollo sostenible, para propiciar una reactivación socioeconómica que se estima necesaria y vital en este momento, a la vez que se garantiza que la misma se efectúe de modo sostenible y con pleno respeto al medio ambiente, lo que se logra al no traspasarse los límites marcados por la legislación estatal ambiental y en materia de suelo, manteniéndose incólume el núcleo esencial regulatorio de la protección de los recursos naturales.

Por todo ello, se afirma en la misma que en el DL se atiende en toda su extensión al triple factor económico, social y ambiental sobre el que incide el Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias referido con anterioridad.

VI

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma.

En cuanto al estudio general de la cuestión competencial, es necesario manifestar que nos hallamos ante un DL en el que se engloban medidas pertenecientes a títulos competenciales completamente dispares, si bien algunos de ellos están relacionados entre sí, tal y como se ha podido observar con claridad en la parte dedicada al estudio del contenido y estructura del DL, siendo los mismos los siguientes:

- En lo que se refiere a las medidas de intervención administrativa en materia de costas, que afectan principalmente al Decreto 171/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre y sobre la competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), es preciso hacer referencia al Dictamen de este Consejo Consultivo 358/2006, de 31 de octubre, en el que se señaló acerca de esta materia que:

«Por lo que al objeto del presente Proyecto de Decreto se refiere, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Protección, Utilización y Policía de Costas (LC) y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, definen y establecen el régimen jurídico del dominio público marítimo terrestre y las medidas para su protección. El art. 20 de la Ley (sectorial) de Costas determina el alcance de la protección del dominio público marítimo-terrestre; el 21 establece la limitación y servidumbres de los terrenos colindantes con el mismo; el art. 23 define (y limita) la zona sujeta a servidumbre de protección y es, finalmente en lo que nos atañe, el art. 25 LC quien establece las prohibiciones en la zona de servidumbre de protección y cuales han de ser las actuaciones sujetas a autorización, autorización, como se verá a continuación, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En materia de servidumbre de protección, el artículo 26.1 de la Ley de Costas atribuía la competencia a la Administración del Estado para el otorgamiento de las autorizaciones de los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección. Este precepto fue declarado inconstitucional por STC 149/1991 al entender que se trata ésta de una “competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”. Corresponde, pues, ejercer esa competencia a los correspondientes órganos de éstas o, en su caso, a los Ayuntamientos, ajustándose a la normativa estatal y a la que resulte de la legislación autonómica y los instrumentos de ordenación.

El Estado, en desarrollo de la Ley de Costas, en ejercicio de las competencias que ésta le atribuye y al amparo de los títulos competenciales mencionados, dictó el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, modificado, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 198/1991, en la redacción, entre otros, de los artículos 48 a 50. El art. 48.1 determina que los usos permitidos en la zona de servidumbre de protección “estarán sujetos a autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente” y el 49.1 de la misma norma, también el 49.4, se refieren con toda claridad al “órgano competente de la Comunidad Autónoma”, tanto para tramitar las solicitudes de autorización (apartado 1) como para trasladar la resolución adoptada al órgano correspondiente de la Administración General del Estado (apartado 4).

En consecuencia, la Comunidad Autónoma ostenta competencia, por virtud de los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía, para regular el procedimiento para la obtención de las autorizaciones relativas a la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre», doctrina aplicable al presente DL, pero teniendo en cuenta que actualmente es de aplicación el art. 157.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), en el que se establece que:

«Artículo 157. Ordenación y gestión del litoral.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición».

- En lo que respecta a las medidas en materia del sector eléctrico contenidas en el DL, se ha de tener en cuenta a la hora de efectuar el estudio de su ámbito competencial que el art. 163 EAC, dispone que:

«Artículo 163. Energía, hidrocarburos y minas.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª y 25.ª de la Constitución, la competencia sobre las siguientes materias:

a) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando no estén ubicadas en el mar territorial, este transporte transcurra íntegramente por el territorio de Canarias y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, sin perjuicio de sus competencias generales sobre industria.

b) Fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.

c) *El régimen minero en relación a la regulación y el régimen de intervención administrativa así como el control de las minas y los recursos mineros que estén situados en el territorio canario y de las actividades extractivas que se lleven a cabo.*

d) *Autorización de instalaciones de producción, depósito y transporte de energías, así como su inspección y control, de acuerdo con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución*

2. *La Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias participará en la regulación y planificación estatal del sector de la energía que afecte a Canarias.*

3. *La Comunidad Autónoma de Canarias emitirá informe en los ámbitos de competencia estatal cuando los productos energéticos sean generados fuera de su ámbito espacial y afecten a la Comunidad Autónoma».*

- En lo referente a las medidas en materia de renovación y modernización turística comprendidas en el presente DL, se ha de tener en cuenta que el art. 148.1.18.ª CE establece que las Comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial y que en el art. 129.b) del EAC se dispone en relación con este título competencial que «*corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso:*

a) *La planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general, así como la creación, ejecución y control de las ayudas públicas autonómicas dirigidas al sector turístico, prestando especial atención a la rehabilitación de las zonas turísticas.*

b) *La ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos.*

c) *La protección del espacio y de los recursos turísticos.*

d) *La promoción interior y exterior del turismo, en particular, la información turística, la apertura de oficinas en el extranjero, la suscripción de acuerdos con entidades promocionales no españolas y la protección y fomento de la imagen turística de Canarias, sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia.*

e) *La gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica. Para facilitar la coordinación entre estos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado*

que se ubican en Canarias, el Gobierno de Canarias podrá participar, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España.

f) *La enseñanza y la formación turísticas que no den derecho a la obtención de un título oficial, sin perjuicio de la competencia en materia de formación profesional*», habiéndose pronunciado este Consejo Consultivo en multitud de Dictámenes acerca de los diversos aspectos de este título competencial, tal y como por ejemplo se hace en el reciente Dictamen 324/2020, de 30 de julio.

- El DL también contiene una serie de medidas que van dirigidas a modificar la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, lo que afecta a títulos competenciales, tales como ordenación del territorio y del paisaje, urbanismo (arts. 156 y 158 EAC), espacios naturales protegidos (art. 154 EAC) y medioambiente (art. 153 EAC), sobre los que se ha pronunciado este Consejo Consultivo en numerosos Dictámenes, siendo de especial interés el Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, que tuvo por objeto el Proyecto de Ley de la norma anteriormente referida, a cuya doctrina sobre el marco competencial nos remitimos.

- Por último, el DL contiene un conjunto de medidas que afectan a diversas materias, tales como actividades clasificadas, con especial incidencia en materia de agricultura y ganadería, o cultura, entre otras, pero, al igual que ocurre con algunas de las medidas que han sido objeto de un estudio más pormenorizado, gran parte de ellas son medidas que afectan de manera directa a procedimientos administrativos, pues como consta en la Exposición de motivos una de las finalidades perseguidas por la norma es la agilización y eficacia en la tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos; por tal motivo, es preciso hacer referencia a lo que se ha manifestado de forma reiterada y constante por este Consejo Consultivo acerca de tal título competencial, como se hace en el Dictamen 100/2020, de 17 de abril, en el que se señala que:

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

106, también del Estatuto de Autonomía), competencia que incluye, en todo caso, una serie de materias que asimismo se especifican en el propio precepto estatuario.

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

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

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

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

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

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

En la medida en que las disposiciones del Decreto Ley susceptibles también de integrarse dentro de este segundo bloque de materias, son de aplicación a la Administración autonómica y se destinan a modular las reglas ordinarias atinentes a su funcionamiento interno, no cabe cuestionar con carácter general su acomodo al ordenamiento jurídico.

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

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

Entre estos títulos competenciales, conviene retener la necesidad de respetar la legislación sobre procedimiento administrativo común. En particular, la jurisprudencia

constitucional ha venido a delimitar este último concepto. Y especialmente digna de mención es la STC 166/2014, de 22 de octubre, que dice así:

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

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

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

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial ‘específica en la materia’ (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las ‘normas ordinarias de tramitación’ del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre ‘respetar’ ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012,

de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo `común´», todo lo cual es de aplicación al presente DL.

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

VII

Sobre el presupuesto habilitante y límites para utilizar el Decreto-ley.

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

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «en modo alguno *“una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos - leyes”*, razón por la cual, este Tribunal puede, *“en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad´ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)”*» (STC 12/2015, de 5 de febrero, 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, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, 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, 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 (STC 137/2011, de 14 de diciembre, 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, FJ 3, y 70/2016, de 14 de

abril, FJ 4), de manera que estas *«guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar»* (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos -la definición de la situación de urgencia- de acuerdo con la STC 12/2015, 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, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, 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, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, 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. A la hora de trasladar esta doctrina a este DL se deben llevar a cabo varias distinciones:

Por un lado, tal y como señala el apartado V de la Exposición de motivos, nos encontramos con un grupo de medidas, cuya duración en el tiempo se halla previamente determinada y vinculada a la situación de crisis sanitaria, medidas que se incluyen en los arts. 2, 7.1, 8 y disposición transitoria segunda, para las cuales, a su vez, la disposición final decimoséptima prevé una habilitación al Gobierno para que pueda modificarlas mediante reglamento.

También pertenecen a este grupo de medidas, que podríamos denominar «*coyunturales*» la relación de actuaciones de renovación y modernización turística prevista en la Disposición adicional primera, asimismo susceptible de ser modificada conforme a lo previsto en la misma disposición final decimoséptima.

Frente a estas medidas, otras ostentan un carácter claramente «*estructural*», toda vez que su vocación de permanencia es indefinida y se dirigen a modificar la legislación en la que se incorporan, justificándose tales modificaciones en la experiencia y el transcurso del tiempo.

En las primeras resulta evidente que su finalidad está directamente relacionada con la situación de extraordinaria y urgente necesidad creada por la presente pandemia, tanto en su vertiente sanitaria como económica, estando todas ellas directamente destinadas a paliar los efectos adversos de tal situación e intentar evitarlos o reducirlos en la medida de lo posible a corto o medio plazo, tal y como se infiere con toda claridad del estudio del objeto y justificación del DL, que se ha realizado en Fundamentos anteriores del presente Dictamen.

Sin embargo, difícilmente se puede considerar que concurra el presupuesto habilitante de su extraordinaria y urgente necesidad, en el resto de medidas, es

decir, en las adoptadas en materia de costas, energía eléctrica, actividades clasificadas, cultura y las relativas a la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, pues las mismas en su gran mayoría no guardan relación directa con la situación generada por la pandemia que estamos sufriendo y su propio contenido determina que ninguna de ellas está destinada a paliar sus efectos de forma inmediata, al menos a corto o medio plazo, pues solo estando destinadas a ello de manera específica y con relativa inmediatez temporal se podría considerar como concurrente el presupuesto habilitante mencionado.

Más allá del indicado criterio en relación con el carácter temporal o indefinido de la normativa concernida, importa que el DL acredite la concurrencia de su presupuesto habilitante mismo, esto es, no basta que la normativa propuesta pueda resultar necesaria, que las medidas proyectadas resulten razonables o que se ofrezca una fundamentación adecuada acerca de su sentido y alcance, incluso, que se presente a sí mismo en ocasiones como remedio para solventar eventuales antinomias en que la normativa que pretende modificarse pueda incurrir. Por mucha que sea la supuesta bondad de las medidas adoptadas no basta que ello sea así, insistimos, y el Decreto-ley exige una justificación adicional, porque no es un instrumento alternativo al de la Ley y está sujeto a relevantes restricciones. Aparte de una serie de materias cuya regulación le está vedada en todo caso, lo que resulta exigible constitucional (art. 86) y estatuariamente (art. 46) es la concurrencia de una necesidad extraordinaria y urgente; y que esa extraordinaria y urgente necesidad quede igualmente acreditada.

Conforme a este canon, no puede apreciarse que el DL observe el presupuesto de hecho habilitante al que se subordina su corrección jurídica, toda vez que las medidas de simplificación incorporadas al Decreto-ley y que constituyen una buena parte de su contenido, responden a necesidades que ya podían advertirse sin mayores dificultades con anterioridad a la crisis desencadenada por la COVID 19 y que por tanto no aparecen directamente vinculadas a dicha crisis.

A mayor abundamiento, ello es más evidente en lo que se refiere a las medidas relativas a la modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio (incorporada a una de sus disposiciones finales -en concreto, la novena-, a las cuales les es igualmente exigible el canon constitucional y estatuario antes destacado), pues en la propia Exposición de motivos de la norma se afirma expresamente que los cambios que se pretenden con las mismas, además de trascender el ámbito propio de lo que constituyen las medidas de simplificación, buscan, sobre todo, eliminar y resolver las situaciones

creadas por los obstáculos detectados en la aplicación práctica de dicha Ley, después de varios años de aplicación efectiva de la misma, es decir, obstáculos que evidentemente surgieron desde su entrada en vigor en 2017 y que eran de sobra conocidos mucho antes de que se tuviera conocimiento de la actual pandemia y de sus efectos sanitarios y económicos, lo que evidencia por sí mismas que tales modificaciones de la Ley no guardan relación alguna con la situación de crisis sanitaria, pues no constituyen medidas que puedan en modo alguno paliar o mejorar la situación sanitaria y económica propia del presupuesto habilitante de la situación de extraordinaria y urgente necesidad y por ello no se puede entender justificada su inclusión en el presente DL.

En conclusión, nos hallamos ante un conjunto de medidas en las que no solo no está justificada la concurrencia del mencionado presupuesto habilitante, sino en las que resulta bastante difícil encontrar una conexión entre la situación de urgente y extraordinaria necesidad creada por la pandemia y tales medidas.

Al respecto se ha señalado por este Consejo Consultivo en su reciente Dictamen 325/2020, de 12 de agosto, que:

«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)».

De conformidad con lo expuesto, al no haberse acreditado suficientemente la «conexión de sentido» de las medidas adoptadas con la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, en los términos antes indicados, se considera que no cumplen con el presupuesto de hecho habilitante para la emanación de un

decreto-ley los siguientes preceptos: art. 1, arts. 3, 4, 5 y 6, disposiciones finales primera a decimosexta, y sus correspondientes regímenes transitorios y derogatorios.

3. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC.

Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3):

«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, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”».

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, ni tampoco a normas presupuestarias.

VIII

Sobre el contenido del DL. Observaciones de carácter general.

1. El presente DL regula materias tan dispares como costas, energía, industria, ordenación del territorio, urbanismo, turismo, medio ambiente, actividades clasificadas, con especial incidencia en materia de agricultura y ganadería, procedimiento administrativo y cultura, lo que dificulta, como se ha dicho, no sólo que en todo los casos pueda justificarse la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, sino incluso su comprensión.

A propósito de esta forma de legislar, señalábamos en nuestro DCC 176/2014 (relativo al proyecto de Ley de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias pero cuya doctrina es aplicable a este supuesto):

«Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones acerca de la problemática jurídica que estas leyes plantean en sus Dictámenes 91/1998, 16/2000, 157/2000, 1/2002, 225/2003, -en relación con las llamadas leyes de acompañamiento- y en su Dictamen 258/2012 -específicamente en relación con una ley de medidas de características similar a la presente-, doctrina que por considerar plenamente aplicable en el presente caso, pasamos a reproducir. Señalamos en el citado Dictamen 258/2012: "(...) En definitiva, en estos dictámenes se ha resaltado no sólo la deficiente técnica legislativa que estas leyes evidencian, sino sobre todo su negativa repercusión en la seguridad jurídica, pues la falta de homogeneidad material impide que se dote al conjunto de la regulación de una trabazón lógica que permita su conocimiento, incidiendo, en última instancia, en la certeza del Derecho. Se ha resaltado además que la pretensión de modificación en un solo texto de una pluralidad de disposiciones legales genera no sólo incertidumbre en sus destinatarios, con afectación de la seguridad jurídica, sino que dificulta un debate auténtico en el Parlamento que impide valorar su incidencia en el ordenamiento jurídico. Por ello, ha sido constante este Consejo en manifestar que debe evitarse, por lo expuesto, el ejercicio de la iniciativa legislativa en los casos en los que pueda lesionar el principio de la seguridad jurídica».

Así pues, se debe advertir, como ya hicimos también en nuestro DCC 325/2020, que constituye una deficiente técnica legislativa abordar en un mismo DL la regulación de materias inconexas entre sí, máxime cuando unas son de carácter coyuntural y otras de carácter estructural, y muchas de ellas, ni siquiera se han regulado a través de la parte dispositiva de la norma, sino de la final.

Aunque acaso pueda atisbarse el impulso simplificador que inspira una parte nada desdeñable de las medidas adoptadas, por una parte, no es el caso de la totalidad de todas ellas (de nuevo es paradigmático el caso de la disposición final novena, que desborda en buena parte dicho ámbito); y, por otra parte, no dejan de ser dispares y heterogéneas las materias sobre las que se proyecta dicho impulso, se tratan también medidas de diferente alcance temporal, limitado o indefinido, la regulación se distribuye de manera dispersa entre el articulado y las disposiciones transitorias y finales del decreto ley, todo lo cual complica enormemente la comprensión del texto, como antes se indicó, en detrimento del principio constitucional de la seguridad jurídica (art. 9.3), cuya salvaguardia es lo que justifica el sentido de estas observaciones.

2. En estrecha relación con el apartado anterior, y por comprometer singularmente la efectividad del principio constitucional de seguridad jurídica, merece ahora hacer hincapié en el carácter disperso y desagregado de la normativa incorporada al DL, que, como hemos dicho, dificulta enormemente su comprensión, pues algunas materias -las referidas, básicamente, a simplificación de trámites, sustitución de autorizaciones por declaraciones responsables o eliminación de autorizaciones- se han regulado en el cuerpo del propio DL, concretamente en su parte dispositiva, mientras que otras materias de las mismas leyes y reglamentos, se derivan a disposiciones finales.

A títulos de ejemplo, señalamos las siguientes:

Artículo 3. Conformidad de las solicitudes de autorización con el planeamiento vigente.

Este precepto y los siguientes del Capítulo (arts. 4 y 5), incorporan una modificación del Decreto 141/2009 de 10 de noviembre por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias (BOC núm. 230 de 24 de noviembre de 2009) y del Decreto 6/2015 de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula la instalación y explotación de los Parques Eólicos en Canarias (BOC núm. 29 de 12 de febrero de 2015).

Por su parte, la disposición final tercera del DL, modifica los arts. 20.3 y 53.4 del mismo Decreto 141/2019. Además, la disposición final undécima establece un mandato para que el Gobierno de Canarias adapte el Decreto 141/2009 a las disposiciones contenidas en el presente DL y en la legislación básica. Por último, el régimen transitorio se regula, en parte en la disposición transitoria segunda (a cuya observación nos remitimos) y en parte en la disposición transitoria tercera letras b) y c).

Parece más oportuno y acorde con la seguridad jurídica, utilizar una sola de todas las fórmulas propuestas: O se lleva a cabo toda la modificación del texto a través de una disposición final, o se incorporan todas las modificaciones al DL y se mandata al Gobierno para que adapte los reglamentos; incluyendo en uno u otro caso el régimen transitorio como parte de la modificación operada.

Artículo 6. Tramitación simplificada de actuaciones de renovación y modernización turística.

Nuevamente se divide la modificación operada, en este caso, en el Reglamento de la Ley de Renovación y Modernización Turística de Canarias aprobado por Decreto 85/2015 de 14 de mayo, estableciendo en este precepto los supuestos de exenciones de autorización administrativa previa, sujeción a comunicación previa y procedimientos abreviados y regulando en la disposición final octava el resto de las modificaciones del Decreto, que pasarán a formar parte del mismo, lo que, se reitera, genera inseguridad jurídica y es una mala técnica normativa. Igualmente, debe incorporarse a la modificación del reglamento el régimen transitorio, previsto ahora en la disposición transitoria cuarta.

En todo caso, las modificaciones introducidas en este precepto se dirigen a la simplificación de trámites en cumplimiento de la Directiva 2006/123 CE de liberalización de servicios (la llamada Directiva Bolkestein) y solo indirectamente pueden tener incidencia en la reconstrucción económica de las islas, por lo que no puede considerarse cumplido el presupuesto habilitante de urgente y extraordinaria necesidad

Disposiciones transitorias quinta, sexta y séptima. Deben formar parte de la modificación a la Ley 4/2017 operada por la disposición final novena.

Disposición transitoria octava. Debe incluirse en las correspondientes modificaciones legislativas y reglamentarias cuyo régimen transitorio regula.

3. En otro orden de cosas, debe advertirse que muchos preceptos (arts. 1, 3, 4, 5, 6 y disposiciones finales 3ª 5ª, 6ª y 8ª) tienen por objeto modificaciones de disposiciones reglamentarias, llegando a contarse hasta 10 modificaciones de reglamentos entre expresas y «*tácitas*» (por utilizar la expresión empleada en la disposición final décima).

A propósito de esta cuestión, ya tuvo ocasión de manifestarse este Consejo Consultivo con ocasión de los DDC 103/2020 y 100/2020, en los que se citaba la STC 14/2020 de 28 de enero, cuyo FJ 5 c) señala:

«Ahora bien, debe partirse siempre de la necesidad de una norma con rango de ley y de la eficacia ad extra de las medidas contenidas en la norma, aunque esta se demore por su propia naturaleza, por ejemplo, por tratarse de la norma legal habilitante que debe regir la aprobación futura de planes de reconversión industrial [STC 29/1986, de 20 de

febrero, FJ 2.c)], o de la regulación de nuevas infraestructuras hidráulicas pendientes de ejecución (STC 237/2012, FJ 6) o de procedimientos administrativos que requieren determinados plazos para su tramitación y resolución (STC 93/2015, FJ 10).

Nada de esto sucede en el presente caso. El apartado primero de la disposición adicional recurrida, al delimitar “de manera clara los cuatro ámbitos en los que debe centrarse el mencionado programa de medidas de impulso de la oferta” -por decirlo en palabras del abogado del Estado- se refiere “a la movilización de suelo público”, por una parte [apartado a)] y a modificaciones en el plan estatal de vivienda, por otra [apartados b), c) y d)], además de aludir a la posible firma de “acuerdos” con otras administraciones [apartado d)].

El Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley. En efecto, no se acredita que ninguna de esas actuaciones precise una norma con rango de ley (el vigente plan estatal de vivienda se contiene en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo), ni desde luego la necesita la labor de estudio o planificación de reformas por la administración, a la que se dirige la disposición, que es de eficacia puramente interna o doméstica.

Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer “la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley” (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5). Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión.

Como en este caso no existe esa justificación, la disposición adicional primera no cumple con los requisitos del art. 86.1 CE para su aprobación por real decreto-ley, y por lo tanto debe ser declarada inconstitucional y nula».

Resultan notorias las cautelas con que la jurisprudencia constitucional admite que los decretos leyes puedan incorporar normas de rango inferior. No queda excluida total y absolutamente la eventualidad indicada, desde luego, pero siempre que la relación de la normativa reglamentaria con la legal resulte tan estrecha que resulte necesario proceder a su regulación conjunta, en definitiva, y en palabras del propio Tribunal Constitucional, venga ello impuesto por la necesidad de atender una *«exigencia de sistematicidad»*.

Distinta cuestión son los problemas que, además, plantea la elevación o congelación de rango cuando se modifican normas reglamentarias por decretos leyes; pero el examen de dicha cuestión se abordará con ocasión de las observaciones a la disposición final décima del DL.

IX

Observaciones a la Exposición de motivos y al articulado.

Exposición de motivos.

El apartado I incorpora todas las medidas que por el Gobierno de Canarias han sido tomadas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, esto es, el Acuerdo de Gobierno de Canarias de 19 de junio de 2020 y sus sucesivas modificaciones. Procede, además, incluir entre éstas los Decretos-leyes aprobados por los mismos motivos, entre ellos el reciente DL 14/2020 de 4 de septiembre, por el que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente a la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC núm. 82 de 5 de septiembre de 2020).

Por otra parte, se echa en falta en la Exposición de motivos, una mención específica a las múltiples competencias autonómicas que se ejercitan mediante este DL, como sí se hace en el Informe de iniciativa.

Artículo 1. Declaración responsable para la ejecución de obras en construcciones e instalaciones anteriores a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El precepto establece la posibilidad de optar por presentar una declaración responsable que sustituirá a la autorización prevista en el Decreto 171/2006 de 21 de noviembre por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre (BOC núm. 233 de 30 de noviembre de 2006), acorde con el cambio en el esquema de intervención administrativa introducido por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Se establece también, respecto a esta materia, un régimen transitorio en la disposición transitoria primera, que permite desistir de la solicitud de autorización y optar por la declaración responsable desde la entrada en vigor del DL. Sin embargo, la disposición final decimosexta habilita a la persona titular de la Consejería para *«precisar, desarrollar y completar la documentación que debe acompañarse a las declaraciones responsables en materia de costas con arreglo al art. 1.2 b) del presente Decreto ley»*,

Por tanto se produce un vacío legal desde la entrada en vigor del DL hasta el desarrollo por la persona titular de la Consejería respecto a la documentación a presentar.

Efectuada ya la observación relacionada con la falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la norma, en la medida en que la sola sustitución de una técnica de intervención por otra no está justificada en una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad motivada por la crisis producida por la COVID 19 y por sus consecuencias económicas, además de ello y ya en cuanto al fondo, se advierte que la disposición transitoria cuarta, apartado segundo, de la Ley 22/1988 de Costas, habilita para el otorgamiento de la pertinente autorización (o, en su lugar, ahora, con la sola presentación de una declaración responsable) para la realización de actuaciones en la zona de la servidumbre de protección, siempre que, con carácter previo se haya obtenido licencia municipal o bien se haya legalizado la actuación por interés general. Sólo en estos dos supuestos. En consecuencia, no cabe asimilar la licencia al transcurso del plazo para el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad, ya que éste no es un supuesto previsto en la Ley de Costas

Artículo 8. Instalación y ampliación de la superficie de ocupación de terrazas sin incremento del aforo.

El precepto establece que dentro del plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del DL, los establecimientos turísticos de restauración que dispongan de terraza podrán ampliar la superficie de ocupación de la misma, sin aumento del aforo autorizado. Pero, a diferencia del artículo anterior (art. 7 del DL), no vincula la duración de la medida al mantenimiento de la situación de crisis, lo que impide saber cuál será la duración efectiva de esta medida.

Disposición adicional primera. Relación de las actuaciones de renovación y modernización turística derivadas de la aplicación de este decreto ley.

La disposición contiene un mandato al departamento competente en materia de turismo y a Ayuntamientos y Cabildos con el fin de obtener indicadores de las medidas aplicadas. En la medida que se establecen obligaciones a otras Administraciones, procede darles trámite de participación.

Disposición adicional segunda. Definiciones en materia turística.

Se incorporan mediante esta disposición, una serie de definiciones, algunas directamente relacionadas con las novedades introducidas por el DL (como por ejemplo el uso sanitario) y otras de nuevo cuño, pero todas con vocación de permanencia, ya que se establecen *a los efectos del presente Decreto ley y de su utilización por el planeamiento*.

Procede una vez más advertir que estas definiciones deben introducirse expresamente en el texto legal correspondiente, ya sea la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, ya la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Disposición transitoria segunda. Regularización administrativa de instalaciones eléctricas de baja tensión en explotación en el ámbito del Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias, aprobado por Decreto 141/2009, de 10 de noviembre.

Esta disposición, de acuerdo con la regla vigesimoquinta 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, no tiene carácter transitorio, pues 1) no

establece una regulación autónoma y diferente a la establecida por las leyes nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley nueva; 2) no declara la pervivencia o ultraactividad de la ley antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley nueva; 3) no declara la aplicación retroactiva de la ley nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; 4) no facilita la aplicación definitiva de la ley nueva, ni regula de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor, y 5) no facilita la aplicación definitiva de la ley nueva ni declara la pervivencia o ultraactividad de la ley antigua, para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la ley nueva.

Esta disposición más bien regula un régimen jurídico especial (específico, lo denomina la Exposición de motivos) referido a situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado y no tiene suficiente sustantividad para integrar el contenido de un artículo o de un capítulo de la parte dispositiva, por lo que, de acuerdo con la norma vigesimocuarta del citado Decreto 15/2016, debe integrarse dentro de las disposiciones adicionales

Disposición transitoria quinta. Infracciones urbanísticas en materia de comunicaciones previas.

La disposición es innecesaria porque en materia sancionadora se aplican el art. 9.3 y 25.1 CE, que proscriben la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, así como el derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en cada momento.

Disposición transitoria octava. Régimen transitorio de las licencias de actividades clasificadas.

Además de lo ya señalado en las observaciones generales respecto a que la disposición debe incluirse dentro de las correspondientes modificaciones legislativas y reglamentarias, deberá identificarse expresamente el precepto cuyo régimen transitorio se está estableciendo.

Disposición final primera. Modificación del art. 62 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas.

En esta disposición se utiliza la fórmula de modificar expresamente la Ley para simplificar trámites, (en cumplimiento de la Directiva europea de liberalización de

servicios). El aplazamiento de su entrada en vigor previsto en la disposición final decimoctava corrobora la inexistencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que hacer frente.

Disposición final séptima. Modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias.

El apartado Uno de la disposición establece que se modifica el art. 4 apartado 1 y señala el sentido de la modificación (dirigida a las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife). Pero el apartado 1, que ahora se modifica, tenía dos párrafos y no queda claro de la redacción dada a la modificación, si debe entenderse suprimido o no el segundo párrafo (referido a las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma).

Disposición final novena. Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Con carácter general, debe advertirse que esta disposición, a través de sus 24 apartados, incorpora una auténtica revisión de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias, *ante los obstáculos detectados en la aplicación práctica de dicha Ley*, según señala la Exposición de motivos, cuya justificación entronca, según señala el Informe de iniciativa, *con la necesidad de agilizar procedimientos y trámites, de racionalizar competencias e instrumentos de cooperación entre Administraciones, así como de realizar determinados ajustes, mejoras y precisiones técnicas puntuales necesarias para clarificar y racionalizar el marco jurídico-urbanístico, al objeto de contribuir a una mayor seguridad jurídica (lo cual redundará en una dinamización de las actividades económicas que se proyectan sobre el suelo).*

Se corresponden por tanto, todos estos cambios, con un auténtico cuerpo normativo propio, que debió ser integrado en el articulado del DL, pues es la verdadera columna vertebral de la norma; en este sentido, si bien es cierto que la disposición vigesimoséptima del Decreto 15/2016 del Presidente, que el DL aplica por analogía, establece que las disposiciones finales incluirán por este orden:

Los preceptos que modifiquen el Derecho vigente

Las cláusulas de salvaguarda del rango de ciertas disposiciones así como de salvaguarda de disposiciones normativas o de competencias ajenas

Las reglas de supletoriedad

Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas, como habilitaciones de desarrollo reglamentario o mandatos de presentación de proyectos de ley, y

Las reglas sobre la entrada en vigor y la finalización de su vigencia.

No es menos cierto, que ante modificaciones de esta envergadura, la disposición que resulta de aplicación es la vigesimonovena, relativa a Anteproyectos de leyes modificativas, que establece:

1. En el título de las leyes modificativas deberá figurar tal circunstancia y el título de la ley modificada, sea el completo o el breve en su caso, y el número de orden de la modificación, salvo que la modificación sea integral y dé nueva redacción a todo el contenido del texto de la ley modificada.

2. Los anteproyectos de leyes modificativas se dividirán en artículos o, en su caso, en capítulos. Los artículos y capítulos se numerarán en ordinales escritos en letras y estos se realzarán tipográficamente.

3. En las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las leyes modificadas destinándose un artículo o capítulo a cada ley afectada.

4. Si un anteproyecto de ley no propiamente modificativa contiene también modificaciones de otra u otras leyes, estas se incluirán en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación y el título de la ley o leyes modificadas.

5. Los anteproyectos de leyes modificativas seguirán el orden cronológico de la ley o leyes modificadas, salvo que el objeto principal de la modificación sea una ley y se considere que esta debe introducir por tal razón el orden de las leyes modificadas.

6. El texto marco indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce esta y expresará con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada. El texto de regulación en que consiste precisamente la modificación irá en párrafos distintos sangrado y entrecomillado y siempre separado del texto marco.

7. En los casos de leyes en las que no resulte conveniente alterar su numeración, para adicionar nuevas divisiones o artículos en la ley se utilizarán los adverbios numerales que indican repetición: bis, ter, quáter, quinquies, sexies, septies, octies, nonies, decies y así sucesivamente.

Es decir, nos hallamos ante un texto propiamente modificativo (de la Ley 4/2017), que además incluye modificaciones de otras leyes, por lo que debió seguirse la técnica de modificar la Ley 4/2017 e incorporar en las disposiciones finales el resto de modificaciones de otras leyes, que son de menor envergadura. Esto habría evitado

la confusión que se ha generado con el régimen transitorio, a la que ya hemos hecho referencia.

Pero sobre todo debe advertirse que este tipo de modificaciones deben venir precedidas de los correspondientes informes técnicos y jurídicos, que deben formar parte del expediente, así como de los trámites de consulta, participación ciudadana e información pública, a que se ha hecho referencia en el Fundamento II. Difícilmente la disposición puede encontrar acomodo en los cauces del DL, previsto para regular situaciones de extraordinaria y urgente necesidad.

Por otra parte, en el apartado veintiuno, se añade una disposición adicional vigesimosegunda, con el siguiente tenor literal:

«Disposición Adicional vigesimosegunda. Órdenes de ejecución en materia de ganadería».

En el apartado 1, para preservar una buena técnica normativa que redunde en la seguridad jurídica, en vez de *«A partir de la entrada en vigor de este decreto ley (...)»* debe decirse *«A partir de la entrada en vigor del Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias».*

Por las mismas razones, en el apartado veintitrés, que introduce un nuevo apartado 4 en la Disposición transitoria séptima: *«Evaluación ambiental de instrumentos de ordenación en trámite»*, el inciso final de este nuevo apartado debe referirse a que el plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico y para la realización de la información pública y las consultas previstas en los arts. 20, 21, 22 y 23 de la Ley 21/2013 *«será de quince meses desde la entrada en vigor del Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias».*

Ya en cuanto al fondo, debe concretarse el alcance con que se contempla la delegación intersubjetiva por el apartado segundo de esta disposición final (art. 18.3 de la Ley 4/2017), en la medida en que ha de tenerse presente que la potestad de ordenación se encuentra directamente distribuida *«ex lege»*: la delegación de la potestad reglamentaria no está admitida por nuestro ordenamiento jurídico y los instrumentos de ordenación constituyen igualmente manifestaciones del ejercicio de la potestad normativa por parte de las Administraciones competentes.

La misma observación en cuanto al apartado veintidós de esta misma disposición final (que plantea la incorporación de una nueva disposición adicional vigesimotercera a la Ley 4/2017), porque no quedan suficientemente esclarecidos los términos en que eventualmente pudiera prescindirse del procedimiento de evaluación ambiental [apartado 3.5) de dicha disposición]; y, por otra parte, lejos está de resultar suficientemente precisa la relación entre la resolución adoptada por la Dirección General, que parece poner fin al procedimiento, y la aprobación ulterior a que se subordina su eficacia en todo caso (apartados 5 y 6: por un lado, la resolución parece habilitar la realización de obras directamente; pero, por otro, sus efectos parecen condicionarse en todo caso a su aprobación por el Gobierno de Canarias, tras una propuesta de la persona titular de la Consejería, a su vez pendiente de un informe de verificación). En los supuestos en que se contempla un acto de aprobación es dicho acto el que pone fin al procedimiento correspondiente.

Disposición final décima. Mantenimiento del rango reglamentario de determinados preceptos.

Esta disposición acoge una fórmula que en términos similares ha venido a emplear ya el Estado en varios de sus Reales Decretos Leyes, lo que se denomina por ellos cláusula de salvaguarda para modificaciones de inferior rango. Lo hizo primero en el Real Decreto Ley 17/2020 (disposición final décima) y en términos análogos se sirvió igualmente de la misma fórmula en los posteriores Reales Decretos Leyes 20/2020 (disposición final octava) y 26/200 (disposición final decimocuarta).

No obstante, podrían plantearse dudas en cuanto al alcance de estas cláusulas, una de las más importantes de ellas, aunque tampoco la única, podría estar en la determinación de la sede jurisdiccional en que habría de residenciarse en su caso la impugnación de las normas que conservan su carácter reglamentario.

Por tanto, existen fundadas dudas sobre si el decreto ley no comunica a sus disposiciones el rango que le es propio. Y por tratarse de una cuestión inédita, porque solo la situación de crisis motivada por la COVID 19 ha permitido la irrupción de fenómenos de esta índole, se trata también de una cuestión imprejujada sobre la que no está en la actualidad establecido un criterio jurisprudencial.

En todo caso, tampoco conviene dejar de tener presente que si lo que se pretende es evitar la congelación de rango, caben otras fórmulas, como la que también el propio Estado ha empleado en su Real Decreto-Ley 23/2020 (disposición final séptima: *«Las modificaciones que con posterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley puedan realizarse respecto a las normas reglamentarias que*

son objeto de modificación por el mismo, en particular (...), podrán efectuarse por normas con rango de real decreto»).

De esta forma, se evita como es evidente la congelación de rango, porque la propia norma admite su alteración por vía reglamentaria. Distinto es que se pretenda evitar no solo dicha congelación sino también la «*elevación*» de rango que la inclusión de la modificación de una norma reglamentaria se propicia con la inclusión en un decreto-ley. Ciertamente, la jurisprudencia examina con cautela esta eventualidad y marca límites inequívocos, pero no lo es menos que, con restricciones, tampoco la descarta del todo.

Disposición final undécima. Adaptación del Decreto 141/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la ejecución y puesta en servicio de las instalaciones eléctricas en Canarias.

No se precisa un mandato expreso para proceder a esa adaptación puesto que, por un lado, la Disposición final primera de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, autoriza al Gobierno de Canarias a dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma, mientras que, por otro lado, el propio Estatuto de Autonomía, en el art. 50, atribuye al Gobierno de Canarias la potestad reglamentaria, función que permite modificar tanto los reglamentos independientes como los de desarrollo de ley, siempre que sean compatibles con esta.

Esto último también es predicable de las disposiciones finales duodécima a decimoquinta.

X

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

Los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva.

Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia,

precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes.

En este sentido debemos recordar nuestra ya consolidada doctrina, plasmada, entre otros, en el DCC 345/2020 en el que se señala: *«Ya por último, y en relación con las observaciones efectuadas a lo largo de este Dictamen, no está de más recordar nuestra reiterada doctrina, plasmada en nuestro Dictamen 151/2019, con cita de otros anteriores: “De acuerdo con las observaciones efectuadas en nuestros Dictámenes 90 y 91/2019, de 13 de marzo, en aras del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3) (...) en una eventual tramitación de este decreto-ley como Proyecto de Ley habría ocasión también de aclarar y precisar estas cuestiones”. En la misma línea, o sirviéndose de expresiones similares, con posterioridad, nuestros Dictámenes 379/2019 y 49, 96, 103, 104 y 105/2020».*

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 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias.

2.- No se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley en los siguientes artículos y disposiciones: art. 1, arts. 3, 4, 5 y 6, Disposiciones finales primera a decimosexta, y sus correspondientes regímenes transitorios y derogatorios.

3.- Sin perjuicio de lo señalado en la anterior conclusión, el contenido del Decreto-ley se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, con las observaciones señaladas en los Fundamentos VIII y IX.