



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de enero de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 576/2020 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 29 diciembre de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en la misma fecha, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias (DL).

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

* Voto particular: Sr. Suay Rincón.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija como plazo para su emisión por parte de este Consejo Consultivo hasta el 14 de enero de 2021.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 267, el lunes 28 de diciembre de 2020.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

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

Según ese precepto, los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Por expreso mandato estatutario, los decretos-leyes no pueden afectar a las leyes de presupuestos de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

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

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

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

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

III

Sobre el objeto y la estructura del Decreto-ley que se dictamina.

1. En cuanto al objeto del DL, tal y como se señala en su título y desarrolla su Exposición de Motivos, viene dado porque «la delicada situación de emergencia social que atraviesa una parte importante de la sociedad canaria ha derivado en la consecuente disminución de los ingresos de las familias, impidiendo la satisfacción de

las necesidades de vivienda o generando dificultades para afrontar otros gastos necesarios, lo que ha conducido a estas personas a una situación de precariedad».

Así: *«En este contexto deben establecerse una serie de medidas con el único objetivo de contrarrestar la situación de emergencia habitacional, destacando que el Gobierno de Canarias implementará una política dirigida a conseguir un parque público de vivienda suficiente a las demandas actuales».*

En este sentido, el Decreto ley establece de forma excepcional, en el marco del Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, un conjunto de medidas «no económicas» (*sic*) que permitirán facilitar el acceso a una vivienda digna a los sectores de población con menos recursos y más desfavorecidos; estableciendo precios máximos de venta y de adjudicación de las viviendas protegidas, así como la fijación de precios máximos de renta en los arrendamientos. Además, se establecen los criterios del régimen de calificación de la vivienda protegida, que son necesarios para una eficaz y eficiente implementación del Plan, destacando la simplificación del régimen general de la vivienda protegida, que se reduce a uno solo, dado que, hasta ahora, se desglosaba en básico y medio; así como definiendo los parámetros básicos de protección, como la superficie útil y el establecimiento del Módulo Básico Canario (MBC) como valor de referencia para la determinación de los precios máximos de venta y arrendamiento mencionados anteriormente.

Asimismo, entre otras medidas, se implica a las entidades financieras, a sus sociedades de gestión inmobiliaria, a la (...) y a otras personas o entidades que operan en el sector inmobiliario que sea propietarios de, al menos, quince viviendas, con los que se promoverán convenios para conseguir un parque público de vivienda de acuerdo con las demandas actuales y de esa forma incrementar una oferta de alternativas habitacionales dignas que permita dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en situación de especial vulnerabilidad.

Sobre las otras dos materias abordadas en el DL, nos dice la Exposición de Motivos lo siguiente:

«A las medidas en materia de vivienda hay que añadir las que se adoptan en el ámbito del transporte por carretera de mercancías y de pasajeros ampliando el plazo de validez y emisión de los visados debido al retraso en la tramitación derivado de la situación de crisis sanitaria, ampliación que evitará un vencimiento de los plazos que produciría la pérdida de eficacia de la autorización de transporte, que es la que les permite seguir realizando su actividad, evitando de esta forma un importante perjuicio económico.»

Asimismo, se adoptan medidas de exención aplicables a cánones concesionales para embarcaciones de recreo en instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, paliando en cierta forma el impacto de la crisis económica en el sector, derivada de la citada crisis sanitaria.

En definitiva, las medidas contenidas en este decreto ley persiguen, por un lado, favorecer a trabajadores, familias y colectivos vulnerables, haciendo especial hincapié en aquellos que más lo necesitan y, de otra, reforzar la actividad económica, prestando apoyo a empresas y trabajadores autónomos».

2. En cuanto a su estructura, consta de:

- Un índice del contenido del DL.

- Una parte expositiva, comprendida por una larga Exposición de Motivos, en la que se contextualiza el marco socioeconómico y normativo de la norma y se justifica la misma, se determina su contenido y estructura, así como se determina su amparo competencial.

- Una parte dispositiva, dada por diecinueve artículos distribuidos de la siguiente manera:

El Capítulo I, que lleva por título «*Medidas en materia de vivienda protegida*», contiene los artículos 1 al 17, formando parte a su vez éstos de dos secciones. La primera sección regula el régimen de calificación de la vivienda protegida a través de los arts. 1: Regímenes de viviendas protegidas; 2: Destino, ocupación y limitaciones a la facultad de disponer de las viviendas protegidas, 3: Superficie útil de las viviendas protegidas; 4: Módulo Básico Canario; 5: Ámbitos territoriales de precio máximo superior; 6: Precio máximo de referencia; 7: Precios máximos; 8: Duración e inscripción del régimen de protección; 9: Recalificación del régimen; 10: Derecho de tanteo y retracto convencional; 11: Calificación de viviendas y alojamientos protegidos y acceso a medidas de financiación; 12: Municipios de preferente localización; 13: Ámbitos territoriales declarados de precio máximo superior.

La Sección 2ª regula las medidas adicionales en materia de vivienda a través de los arts. 14: Convenios de cesión de uso de viviendas desocupadas; 15: Dación en pago de viviendas protegidas de promoción privada; 16: Cesión temporal de uso a terceros de viviendas protegidas de promoción privada calificadas en régimen de venta; y 17: Arrendamiento temporal de viviendas calificadas en régimen de venta.

El Capítulo II se rubrica: «*Medidas en materia de transporte por carretera*» y se integra por el art. 18, que regula el visado de las autorizaciones de transporte por carretera.

El Capítulo III, relativo a las «*Medidas en materia de cánones en puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias*» regula por medio del art. 19 las exenciones aplicables a cánones concesionales en instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Una parte final, constituida por tres disposiciones adicionales, relativas a la consideración del Plan de Vivienda Canaria como Plan Estratégico de Subvenciones, al nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas del Plan de Vivienda de Canarias, y al abono anticipado de las ayudas concedidas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual; una disposición transitoria única, que establece el régimen transitorio del procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública; una disposición derogatoria única de carácter general, por un lado, de todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o contradigan a lo dispuesto en el presente Decreto ley, y de carácter particular, por otro, derogando el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, cuya eficacia derogatoria se demora a la fecha de entrada en vigor de la nueva regulación del procedimiento para adjudicar las viviendas protegidas de promoción pública, a que se refiere la disposición transitoria única de este decreto ley; y, por último, contiene el DL tres disposiciones finales relativas a la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero de Vivienda de Canarias, al mantenimiento del rango reglamentario de determinados preceptos, y a la entrada en vigor de este decreto-ley, el día siguiente al de su publicación en el BOC.

IV

Sobre su justificación y marco normativo en el que se inserta la norma.

1. Tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos del Decreto-ley que nos ocupa, su justificación viene dada por el fuerte impacto económico y social derivado de la situación de emergencia de salud pública ocasionada ya por una tercera oleada de la COVID-19.

Y es que, ciertamente, desde que la Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada

por la COVID-19 a pandemia internacional, para hacer frente entonces a la crisis sanitaria en nuestro país y nuestra comunidad, fue preciso adoptar medidas inmediatas que resultaron eficaces para poder controlar la propagación de la enfermedad. En ese sentido, los Reales Decretos, Decretos Leyes y Órdenes aprobados, permitieron hacer frente a la situación de emergencia sanitaria y proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos.

Sin embargo, correlativamente, estas medidas de contención de la evolución del COVID-19, están teniendo un impacto económico que se proyecta, en particular, sobre determinadas empresas y sectores de la economía española, así como sobre los ciudadanos de las zonas afectadas.

En particular, la situación laboral de Canarias refleja un panorama desolador, con un alto porcentaje de paro en los hogares que ha implicado que nos encontremos ante un 35% de la población de Canarias en situación pobreza y exclusión social según el informe AROPE «*El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2019*» publicado por EAPN (European Anti Poverty Network) que muestra los cambios registrados en el número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social mediante el estudio de la evolución del indicador AROPE y de sus componentes, entre los años 2008 y 2019. A nivel estatal la tasa está en el 25,3%, es decir 2 de cada 8 personas, lo que suponen 11,8 millones de personas.

Tal y como señala la Exposición de Motivos del DL, *«numéricamente se puede decir que en Canarias 773.053 personas están en riesgo de pobreza y exclusión social, dos de cada seis personas en las Islas, dato que se incrementa al señalar que el 28,5% (unos 628.282) más estaría en riesgo de entrar en pobreza al vivir con menos de 641 euros/mes. Asimismo, el 11,2% de la población en Canarias está en riesgo de pobreza severa, 247.378 personas viven con menos de 500 euros/mes. Por tanto, casi una tercera parte de la población en el Archipiélago estaba en situación de pobreza o de pobreza severa en 2019. Asimismo, el 3,9% de los canarios, 86.000 personas, tienen privación material severa de recursos.*

Por su parte, comprobando la renta per cápita, observamos que Canarias es la cuarta por la cola a nivel nacional, con 9.486 euros de renta media por persona, 2.194 euros inferior a la media nacional, debido a que tenemos uno de los salarios más bajos de España.

Alrededor del 53,7% de la población canaria tiene alguna clase de dificultad para llegar a fin de mes, principalmente acentuada en las personas con mayor vulnerabilidad social.

La pandemia de la COVID-19 ha disparado la exclusión social en Canarias, que en 2019 afectaba al 35% de la población del Archipiélago, según el último informe 2020 de la

Fundación FOESSA y en la que ahora se ha visto sumida por el impacto de esta crisis sanitaria buena parte del 30,8 % que entonces estaba integrada en precario».

Pues bien, esta situación alarmante de incremento de la pobreza en Canarias por el impacto social que ha tenido esta crisis sanitaria impone la necesidad de adoptar medidas que eviten el avance de esta fractura social, entre las que se encuentran las que aborda el DL que nos ocupa.

En este sentido, tal y como expresa la Exposición de Motivos, *«se hace necesario señalar que el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 1 de octubre de 2020, aprobó el Plan para la Reactivación Social y Económica de Canarias que pretende dar respuesta a la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19, con el fin de activar medidas específicas atendiendo a las singularidades de Canarias y que incorpora los siguientes ejes de actuación en materia de vivienda social:*

1.10. Ampliación del parque de vivienda destinado a alquiler social.

1.11. Apoyo al pago de alquileres.

Asimismo, el eje 5.20, dentro de la prioridad estratégica destinada al apoyo a empresas y autónomos incluye, la inversión pública en edificación de vivienda pública protegida [a través del Instituto Canario de Vivienda y la empresa pública (...)].

No cabe duda de que, ante estas circunstancias excepcionales, la actuación de los poderes públicos debe estar orientada a proteger el empleo, ayudar a los más vulnerables y mantener el tejido económico y productivo.

En esta coyuntura, el Plan de Viviendas de Canarias 2020-2025, aprobado por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2020, adquiere una doble dimensión, por una parte, promueve el objetivo de combatir la emergencia habitacional que sufre el Archipiélago, y por otra, impulsa la reactivación económica de Canarias.

El Plan prevé acometer en los próximos cinco años miles de actuaciones de fomento de la vivienda en todas las islas, tanto en construcción de nuevas viviendas protegidas, como en rehabilitación o en ayudas al alquiler a familias con pocos recursos».

Finalmente, además de la materia de vivienda, eje del DL, se abordan en el mismo otras materias dispares, si bien resultan justificadas igualmente por la precariedad económica de la sociedad canaria. Así sucede con las medidas adoptadas en materia de transporte por carretera y en materia de cánones en puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma, limitándose en el primer caso a ampliar de forma excepcional el plazo bienal de obtención del visado de las autorizaciones de transporte por carretera de mercancías y viajeros para subvenir, tras la suspensión de los plazos durante el estado de alarma, la acumulación de procedimientos en esta

materia distorsionando el funcionamiento de la Administración al alterarse significativamente el calendario ordinario de tramitación de los visados desde mediados del mes de marzo hasta la fecha. Así se logrará normalizar el funcionamiento de la actividad transportista ya que evitará que el vencimiento de los plazos produzca la pérdida de eficacia de la autorización de transporte, por un lado, permitiendo seguir realizando su actividad y, por otro, evitando las sanciones por realizar el transporte sin visado.

Por su parte, en cuanto a los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, igualmente la justificación de la medida adoptada (exenciones del 100% o del 50% del canon concesional, durante determinados periodos temporales) pretende contrarrestar las dificultades económicas derivadas de las medidas adoptadas para contener la COVID-19 por medio de la disminución de la carga tributaria a las embarcaciones de recreo que realizan actividades turísticas, pues éstas sufrieron durante el estado de alarma, como otros sectores, una paralización de su actividad durante el confinamiento, y, posteriormente, una ralentización de su actividad que se hace preciso potenciar al ser una actividad turística.

2. En cuanto al marco normativo, en materia de vivienda, en el que se inserta el DL, alude la Exposición de Motivos a que la legislación internacional y europea, consagra, en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950 entre sus postulados, el Derecho a la Vivienda como un derecho básico para las personas.

Por su parte, nuestra Constitución consagra este derecho en su art. 47, al señalar que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, encomendando paralelamente a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias y de establecer las políticas adecuadas para hacer efectivo este derecho.

Nuestra Comunidad Autónoma, dedica el art. 22 del Estatuto de Autonomía al derecho de acceso a la vivienda y ordena a los poderes públicos garantizar el derecho de todas las personas a una vivienda digna y regular su función social, así como al uso racional del suelo. Igualmente, recoge las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda.

En el contexto de sus competencias, se promulgó la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, que vino a distribuir las funciones que comprende la competencia en materia de vivienda entre las diferentes Administraciones Públicas al tiempo que creó, en su art. 7, el Instituto Canario de la Vivienda como organismo autónomo encargado de la gestión de las competencias ejecutivas que en la materia corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Asimismo, el art. 73 de la citada Ley de Vivienda, configura el Plan de Vivienda como instrumento de ordenación, programación y coordinación de la actividad de fomento de vivienda y suelo que realicen las Administraciones Públicas competentes con el fin de atender las necesidades de vivienda existente en Canarias y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En este contexto, y ante la necesidad de construir viviendas protegidas de promoción pública y privada, garantizar la accesibilidad a la vivienda a través del alquiler social, favorecer el acceso a la vivienda de los colectivos con especiales dificultades, y en particular de las personas mayores de 65 años, y mejorar las condiciones de las viviendas con criterios de ahorro energético y cuidado del medio ambiente, se alcanzó un gran Pacto Social y Político por el Acceso a una Vivienda Digna que permite al Gobierno de Canarias, como a las Entidades Locales, establecer, de común acuerdo, los objetivos en política de vivienda y las líneas fundamentales de trabajo para avanzar en la consecución de los mismos.

Precisamente, en la actual situación de emergencia de salud pública, es urgente y necesario poner en marcha las acciones y medidas contempladas en el Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, necesarias para proporcionar a la ciudadanía, a las familias, una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, impulsando la reactivación económica de Canarias, medidas a las que dedica el DL 17 de sus 19 artículos, así como la parte final de la norma.

En lo que se refiere al marco normativo en materia de transportes, si bien no se cita en la Exposición de Motivos, viene constituido, fundamentalmente, por el art. 160 EAC y la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera.

Finalmente, el marco normativo en materia de cánones concesionales en los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, tampoco citado en la Exposición de Motivos, viene constituido, fundamentalmente, por el art. 161 EAC y la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.

3. En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestros DDCC 100/2020, de 27 de abril, y 104/2020, de 8 de mayo, tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7º), no resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos y menos aún, por razones obvias, a los decretos-leyes. No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello, obviamente deben ser tenidos en cuenta; y a tenor de la regulación proyectada, nada autoriza, en principio, a considerar que no lo hayan sido.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. La presente norma se dicta al amparo de varias competencias, pues son varias las materias objeto de la regulación del DL que nos ocupa.

a) En materia de vivienda, que incluye, en todo caso, la ordenación, planificación, gestión, fomento, protección, control de calidad, inspección y sanción en materia de vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales, de equilibrio territorial y de sostenibilidad; así como la promoción pública de la vivienda, con especial atención al patrimonio público del suelo, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1 del art. 143 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

Ya este Consejo ha tenido ocasión de delimitar esta competencia en anteriores dictámenes, y, específicamente, sobre el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública en sus Dictámenes 189/2007, de 27 de abril, 317/2008, de 29 de julio, 548/2009, de 9 de octubre, 240/2010, de 15 de abril, y 388/2012, de 2 de agosto. Junto a estos Dictámenes, así como a los diversos pronunciamientos referidos a la materia concernida (DDCC 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, y 46/2005, de 4 de marzo, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero), tal y como se citaba en el más reciente Dictamen 50/2020, de 4 de febrero, este

Consejo Consultivo, aunque en relación todavía con el anterior Estatuto de Autonomía, ha tenido ocasión de interpretar el alcance de la competencia autonómica en materia de vivienda, en los siguientes términos:

«La exclusividad de las competencias autonómicas tiene, como se sabe, alcance relativo. En materia de vivienda y en base a determinados títulos (ordenación del crédito; planificación de la actividad económica), el Estado puede tener una cierta incidencia mediata. En cualquier caso, de alcance limitado y con carácter general subordinados a las competencias autonómicas, en los términos precisados por la STC 152/1988 y la precedente 95/1986, precisamente sobre esta misma materia. De la primera de ellas se desprenden ciertas premisas de índole competencial, que parece aconsejable traer a colación».

(...)

«Así, la competencia autonómica en materia de vivienda incluye el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que, en buena medida, constituyen el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de las correspondientes políticas. Por su parte, en la competencia de planificación general de la economía entran la fijación de criterios globales de ordenación de sectores concretos, así como acciones y medidas singulares para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Esta consideración es aplicable a la promoción de viviendas, actividad que tiene una estrecha relación con la planificación económica general».

«Por otra parte, la política de vivienda tiene, además de una dimensión económica, un acentuado matiz social en cuanto principio rector (art. 47 CE), siendo ambos aspectos difícilmente separables. Este precepto constitucional no constituye un título competencial autónomo a favor del Estado (ni de la Comunidad Autónoma), sino una directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos. Las competencias del Estado (planificación; ordenación del crédito, etc.) deben ir dirigidas a garantizar a todos los españoles la igualdad (art. 149.1.1ª CE) en el disfrute de una vivienda digna. Tampoco es título atributivo de competencias el poder de gasto del Estado (subvenciones). Ciertamente el mismo puede aportar recursos a la política de vivienda, pero no puede fomentar cualquier actividad en dicha materia. Por su parte, las Comunidades Autónomas deben integrar en su política de vivienda las ayudas reguladas por el Estado, pudiendo definir, en virtud de su propia política sectorial, otro tipo de actuaciones protegibles y otras formas de actuación con cargo a sus Presupuestos».

«En fin, determinadas actuaciones estatales en esta materia (construcción y rehabilitación de viviendas) pueden tener carácter básico (art. 149.1.13ª CE), lo que implica que las Comunidades Autónomas deberán contar con un cierto margen de decisión para aplicar las medidas estatales adaptándolas a cada territorio».

En ejercicio de esta competencia fue aprobada la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LVC), que ha sido desarrollada reglamentariamente en diversas ocasiones, y varios de cuyos preceptos son modificados por el presente DL.

Así pues, cabe concluir que el DL no conculca las competencias en materia de vivienda atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, a tenor de lo establecido en el art. 160 EAC, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (art. 30.18 del anterior EAC).

La competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma sobre el transporte incluye, en todo caso, de acuerdo con lo que dispone el art. 160.1. a) EAC:

«La regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y las actividades, incluyendo el transporte urbano e interurbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros y mercancías, el transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que requieran un régimen específico, respetando las competencias estatales sobre seguridad pública».

Sobre el alcance de esta competencia este Consejo se ha pronunciado, entre otros, en los Dictámenes 173/2002, de 20 de noviembre, 153/2006, de 12 de mayo, 755/2010, de 19 de octubre, 257/2014, de 9 de julio, 146/2016, de 4 de mayo, 330/2018, de 17 de julio, y 94/2019, de 19 de marzo.

A este respecto, aunque en relación todavía con el anterior Estatuto de Autonomía, resulta pertinente traer a colación lo que este Consejo ha señalado en el Dictamen 94/2019, con cita de los Dictámenes 330/2018 y 153/2006:

«(...) Según el TC, el transporte, que se define materialmente como “la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro”, se halla configurado desde el punto de vista competencial conforme a un “criterio territorial”; así, la atribución de competencia a uno u otro ente toma como punto de “referencia central” el hecho de que el itinerario se desarrolle íntegramente o no en el territorio de una Comunidad Autónoma (STC 53/1984, 86/1998).

La consecuencia de ello es que el Estado, en aquellos casos en que el itinerario se desarrolla sobre el territorio de una sola Comunidad Autónoma, no puede incidir en materia de transporte terrestre salvo que se halle habilitado (...) por títulos distintos del transporte” (SSTC 179/1995, 203/1992)».

La ley autonómica aprobada en desarrollo de tal competencia, Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera en Canarias, fue desarrollada por el Decreto 72/2012, de 2 de agosto, que aprobó su Reglamento, en cuyo art. 57.1 se fija el plazo para el visado de las autorizaciones de transporte, que, puntualmente, se modifica en el presente DL para los que tuvieran que realizarse en los años 2020 y 2021.

Consecuentemente, tal y como se deriva de lo que hemos señalado en anteriores ocasiones, no excede de sus competencias nuestra Comunidad Autónoma en la aprobación del DL que nos ocupa, en cuanto a la modificación de los plazos de los visados de las autorizaciones de transporte por carretera.

c) Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Esta competencia, incluye, en todo caso, la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en dichas infraestructuras, así como el régimen económico, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta, de acuerdo con lo indicado en el apartado 1 del art. 161 del referido Estatuto de Autonomía de Canarias.

En virtud de dicha competencia, contenida de manera menos detallada en el art. 30.22 del anterior Estatuto de Autonomía, se dictó la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, cuyo art. 65 establece los cánones por el aprovechamiento del dominio público portuario.

Por tanto, en el presente DL se aborda, en materia de puertos, una exención aplicable a cánones concesionales en instalaciones portuarias de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que entre en juego competencia en materia tributaria, en este caso la contenida en los arts. 151, 169, 171 y 183 EAC. En tal sentido, como señaláramos, entre otros, en nuestro Dictamen 100/2020, de 17 de abril, relativo al Decreto-ley 4/2020:

«Otro bloque de materias concernidas por el Decreto Ley 4/2020 son las de naturaleza presupuestaria, financiera y tributaria, cuyas competencias se reconocen en nuestro Estatuto de Autonomía en los arts. 169 a 188 en relación con el régimen financiero y tributario, en los arts. 165 a 168 en cuanto al régimen económico y fiscal y en el art. 115 las competencias

normativas en el IGIC y el AIEM, todas ellas ejercidas en el marco de la competencia estatal exclusiva contenida en el art. 149.1.14 CE.

La Constitución española, en su art. 156, proclama la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, en el marco de la coordinación con la Hacienda estatal. Y en estos términos, a su amparo, el Título VI del Estatuto de Autonomía, dedicado a Economía y Hacienda (arts. 165 y siguientes), reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias contará con Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que corresponde a esta Comunidad Autónoma su regulación en la forma que más convenga a sus intereses peculiares. Dentro de las previsiones estatutarias, interesa especialmente dejar constancia que se contempla, entre ellas, la competencia para concertar operaciones de crédito y de deuda pública (art. 178) así como la competencia para la gestión de los fondos europeos (art. 175) y de sus propios tributos (art. 186), en la medida en que el Decreto Ley 4/2020 incluye medidas adoptadas en el ejercicio de tales competencias.

(...)

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

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

Dado lo expuesto, tampoco excede desde el punto de vista competencial del marco al que ha de someterse el DL que nos ocupa en este punto.

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

VI

Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando de manera paulatina, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

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

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

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

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

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

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

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente

en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, el presente Decreto-ley debería estar precedido al menos de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. Como antecedentes que acompañan a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de iniciativa del proyecto del Decreto-ley de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, elaborado por la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias, de 27 de noviembre de 2020, que incluye los siguientes aspectos:

a) Identificación de la situación jurídica y de hecho.

b) Justificación y contenido de las medidas.

c) Alternativas a una actuación legislativa.

d) Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un decreto ley.

e) Análisis de la iniciativa, que incluye la estructura y contenido sustantivo del Proyecto de decreto-ley.

f) Memoria económica.

g) Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana, que, en este caso no se cumplimenta, lo que se justifica en que, de conformidad con el art. 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las Administraciones Públicas podrán prescindir de los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de los proyectos de iniciativas normativas cuando la misma se relacione con la tramitación de urgencia o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, como es el caso. Por su parte, el art. 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria, establece que lo dispuesto en dicho artículo y en el art. 27 no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el art. 26.3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10 de dicho artículo.

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

i) Informe de impacto empresarial (art. 17 de la Decreto Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

j) Análisis de impacto normativo sectorial, al modificarse leyes sectoriales.

k) Informe de impacto sobre la infancia y adolescencia (art. 22 quinquies, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadió por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la norma segunda, apartado 2.e), del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

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

Posteriormente, el 23 de diciembre de 2020, se emite informe de modificación de la iniciativa del Proyecto del DL, puesto que durante su tramitación se aprobó el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (BOE nº 334 de 23 de diciembre de 2020), en el que se adoptan medidas urgentes para prohibir todos los desahucios de hogares en situación de vulnerabilidad y sin alternativa habitacional mientras dure el estado de alarma, esto es, hasta el 9 de mayo de 2021, medidas que, por ende, no resulta preciso reiterar en el DL autonómico.

Sin embargo, del contenido del expediente remitido a este Consejo se desprende que el Gobierno no ha remitido al Parlamento el texto originario del proyecto de Decreto-ley que fue examinado por el Consejo de Gobierno celebrado el 3 de diciembre de 2020 y modificado en sus originales artículos 14, 15, 16 y 18 -que, según dicho informe, contenían medidas sobre suspensión de lanzamientos judiciales, así como cesión y uso de viviendas desocupadas provenientes de ejecuciones hipotecarias, de pago o dación en pago de deudas con garantía hipotecaria, por parte

de las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control y la (...) que se eliminan por entenderse reproducidas en el texto legal de ámbito estatal (el citado Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre), pese a que esta última norma sí contempla lo relativo a la suspensión de los lanzamientos judiciales (por otra parte, competencia exclusiva estatal al tratarse de legislación procesal, ex art. 149.1.6ª CE), pero no contempla nada respecto a la cesión obligatoria de viviendas desocupadas como consecuencia de ejecuciones hipotecarias por parte entidades financieras o sociedades inmobiliarias bajo su control (que también es competencia exclusiva estatal, al tratarse de legislación civil, ex art. 149.1.8ª CE, o de bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, ex art. 149.1.11ª CE). Sobre esta falta de remisión de antecedentes del DL se recuerda que el art. 22 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, establece que deberá facilitarse al Consejo Consultivo, juntamente con la solicitud de dictamen, cuantos antecedentes, informes y documentos constituyan el expediente, facultándose a este Consejo para solicitar la documentación o antecedentes que falten e interrumpir el plazo para la emisión de dictamen. No obstante, dada la brevedad de los plazos conferidos para dictaminar los Decretos-leyes y por considerar que la falta de tal antecedente no impide la función consultiva, se continúa con el análisis y dictamen del presente DL.

Finalmente, consta también informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 1 de diciembre de 2020; así como certificado del Acuerdo de Gobierno, de 23 de diciembre de 2020, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa.

Por tanto, la tramitación del Decreto-ley cumple con los trámites e informes exigibles.

VII

Sobre el presupuesto habilitante para la utilización del Decreto-ley.

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

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017, de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «*extraordinaria y urgente necesidad*» no constituyen «en modo alguno “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la

actuación mediante decretos leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad´ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)” (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3)».

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que:

«la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” [SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 332), FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero (RTC 2012, 1), FJ 6], por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 3). Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera “explícita y razonada”, una situación de extraordinaria y urgente necesidad [TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4], que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente [por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4], de manera que estas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), debemos reiterar que “nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma [SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28

de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3]” (FJ 3).

Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente–, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio “para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)” (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” [STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2]».

Además, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar «la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante» (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 24/2020, en principio, con carácter general y sin perjuicio de las observaciones a algunos de sus preceptos que más adelante se indicarán, se puede apreciar la concurrencia del presupuesto de la *urgencia*, tal y como se expresó en el apartado relativo a la justificación del DL, pues

se dirige el mismo a atender a las circunstancias sociales y económicas excepcionales derivadas de la crisis de salud pública provocada por el COVID-19, tanto en los sectores productivos como en los colectivos más desfavorecidos, siendo este el momento de adoptar medidas adicionales para subvenir a estas necesidades y constituyendo este decreto ley el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Ello se lleva a cabo a través de tres bloques de medidas, tal y como se ha venido señalando:

Por un lado, se aborda, en materia de vivienda pública protegida, un doble objetivo. Por una parte, dar una pronta y mejor respuesta a la situación de vulnerabilidad que padecen las personas que carecen de una vivienda habitual o que, disfrutando de una vivienda en alquiler, se encuentran en una situación de vulnerabilidad que les pudiera dificultar o impedir el pago de las rentas y, por otra, generar actividad económica y empleo en un sector tan importante para la recuperación económica como es el de la construcción.

Por otro lado, respecto del transporte por carretera de mercancías y de pasajeros, el decreto ley amplía el plazo bienal de obtención del visado de las autorizaciones de transporte por carretera ya que, como consecuencia de la suspensión de plazos decretada durante el estado de alarma, se ha producido una acumulación significativa de procedimientos en materia de transporte por carretera que ha distorsionado el funcionamiento normal de las administraciones públicas competentes para su tramitación. La ampliación de plazo permitirá normalizar paulatinamente la actividad ordinaria de las administraciones públicas afectadas, aligerar los trámites administrativos que deben atender las empresas transportistas y tendrá un importante efecto económico para las mismas, ya que evitará que el vencimiento de los plazos produzca la pérdida de eficacia de la autorización de transporte y, adicionalmente, impedirá que incurran en una infracción muy grave por realizar su actividad careciendo de autorización, al no haber obtenido el visado preceptivo.

Finalmente, el decreto ley se adoptan medidas relativas a la materia de puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias encaminadas a la exención aplicable a cánones concesionales para embarcaciones de recreo en instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, paliando en cierta forma el impacto de la crisis económica en el sector, derivada de la citada crisis sanitaria.

Por todo lo expuesto, concurre, en general, aunque no en todos sus preceptos, como se verá más adelante, la situación de urgencia expresada de forma «*explícita y razonada*» que justifica la aprobación del Decreto ley que nos ocupa.

En cuanto al segundo de los aspectos requeridos para la legitimidad constitucional de los decretos-leyes -la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente-, se cumple, en general y sin perjuicio tampoco de las observaciones posteriores, con el mismo.

En cuanto a las medidas en materia de vivienda, algunas de estas medidas cumplen las tres condiciones siguientes: a) son medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, en la medida en que van dirigidas tanto a paliar la situación de vulnerabilidad que padecen las personas que carecen de una vivienda habitual o que, disfrutando de una vivienda en alquiler, encuentran dificultad o no pueden pagar las rentas, como a generar actividad mediante la construcción; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que no son lesivas para la consecución de tal fin (juicio de necesidad); y, c) las medidas idóneas y no lesivas son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecia la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En materia de transporte por carretera de mercancías y de pasajeros, se cumplen igualmente las tres condiciones siguientes: a) es una medida adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, en la medida en que va dirigida a aligerar los trámites administrativos que deben atender las empresas transportistas, lo que tendrá un importante efecto económico para las mismas, ya que evitará, por un lado, que el vencimiento de los plazos produzca la pérdida de eficacia de la autorización de transporte, que es la que les permite seguir realizando su actividad, mientras que por otro, evitará que las empresas de transporte público pudieran incurrir en una infracción muy grave a la legislación vigente de transporte por carretera de Canarias, al realizar su actividad careciendo de autorización, por no haber obtenido el visado preceptivo; b) la medida es, además de idónea, necesaria, en el sentido de que no es lesiva para la consecución de tal fin (juicio de necesidad); y, c) la medida idónea y no lesiva es ponderada o equilibrada, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia

de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

Por último, en cuanto a los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto ley establece una exoneración del 100% en determinados cánones concesionales desde el día 14 de marzo hasta el día 20 de junio de 2020, período de duración del estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo; así como una exoneración parcial del 50% de los citados cánones desde el día 21 de junio hasta el día 31 de diciembre de 2020, aplicables a las embarcaciones de recreo que realizan actividades turísticas.

El cumplimiento de las tres condiciones se concreta en lo siguiente: a) es una medida adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, en la medida en que va dirigida a compensar la paralización de su actividad por el confinamiento y, posteriormente, una ralentización de esta actividad turística especializada; b) la medida es, además de idónea, necesaria, en el sentido de que no es lesiva para la consecución de tal fin (juicio de necesidad); y, c) la medida idónea y no lesiva es ponderada o equilibrada, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general al permitirles seguir ejerciendo la actividad, sin que se aprecia la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

No obstante, relacionado con el canon de proporcionalidad y adecuación, en el texto del DL no se razona ni justifica la inclusión en una norma de rango legal de determinadas modificaciones de normas de carácter reglamentario, tal y como exige la jurisprudencia constitucional al Gobierno, ni se especifican las concretas normas reglamentarias afectadas, tal y como tendremos ocasión de exponer más adelante en el fundamento relativo a las observaciones al DL.

En definitiva, el DL 24/2020 se adecua, con carácter general y con las salvedades indicadas, a su parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EAC, lo que no significa que algunos preceptos concretos pueden desbordar ese parámetro y sin perjuicio de las observaciones sobre determinados aspectos que se realizarán más adelante, debiendo advertirse sobre esta concreta cuestión que no debe olvidarse que los dos aspectos señalados del presupuesto habilitante deben cumplirse en la totalidad de las normas incluidas en el DL, pues, de lo contrario, no se estaría dando cumplimiento a los requisitos que tanto la CE como el EAC habilitan al Gobierno para ejercer esta potestad legislativa extraordinaria y urgente. En el presente caso, como ya hemos avanzado y detallaremos más adelante, varios de los preceptos en materia

de vivienda incluidos en la parte dispositiva y en la parte final del DL, carecen de este presupuesto habilitante.

VIII

Sobre los límites para la utilización del Decreto-ley.

En cuanto a los límites materiales del Decreto-ley 24/2020, ha de comenzar por tenerse presente que los decretos-leyes autonómicos, además de los límites del art. 86 de la CE, están sometidos a los límites contenidos en los propios Estatutos de Autonomía. Entre tales límites se encuentra, en el caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, que el decreto-ley no puede afectar a las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma (arts. 45 y 46 del EA).

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

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

De la lectura sistemática de ambos preceptos resulta, así, pues, que al decreto-ley autonómico, por expreso mandato estatutario en el caso de Canarias, le está vedado «afectar» a las siguientes materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

Sobre la principal materia que regula el DL, en el art. 22 EAC se incluye el derecho de acceso a la vivienda, que deben garantizar los poderes públicos canarios, mediante un sistema de promoción pública, en condiciones de igualdad y en los términos que establezcan las leyes, poniendo especial atención sobre aquellos colectivos sociales más vulnerables.

En este caso, con carácter general, no se vulneran los límites previstos en el EAC, salvo lo previsto en el apartado cinco de la Disposición final primera del DL, que

modifica el art. 68.1 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, por afectar al contenido esencial del derecho a la vivienda contenido en el art. 22 EAC, tal y como se razonará a continuación en el fundamento de este Dictamen relativo a las observaciones.

IX

Observaciones al Decreto-ley.

1. Observaciones en relación con el rango normativo del contenido del DL.

1.1. En el Informe-memoria de la iniciativa normativa que obra en el expediente, al analizar las alternativas a una actuación legislativa (apartado II), se recoge que *«La excepcionalidad de la situación económica y social derivada de la crisis sanitaria, exigen que las previsiones extraordinarias en las áreas de vivienda, transporte y puertos de titularidad propia, se recojan en un instrumento de rango legal, de forma que aporte la debida certidumbre en la actuación de los órganos administrativos.»*

Además, la modificación de una norma con rango de ley, como es la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, exige norma del mismo rango normativo por lo que el recurso al decreto ley queda plenamente justificado.

La introducción de algunas de las medidas en materia de vivienda protegida supone, en determinados supuestos, la elevación de rango normativo de aspectos hasta ahora regulados por Decreto. En este sentido, el Consejo Consultivo de Canarias, entre otros en su Dictamen 357/2020, de 20 de septiembre, puso de manifiesto 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”.

Pues bien, si se pretende que el Plan de Vivienda de Canarias y, en general, la política en materia de vivienda protegida, actúe como uno de los instrumentos fundamentales para lograr una mejor y pronta respuesta a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las familias como consecuencia de la crisis sanitaria, no será posible su puesta en marcha inmediata si la aprobación de dicho plan no viene precedida o acompañada de la entrada en vigor de las normas contenidas en el Capítulo I del Decreto ley».

1.2. Sobre la posibilidad de dictar una norma con rango de ley, en este caso un decreto-ley, para regular materias no reservadas a ese rango, ya ha tenido ocasión de

pronunciarse este Consejo Consultivo en diversas ocasiones, principalmente sobre materias de ámbito reglamentario. Así, en el Dictamen 357/2020, de 30 de septiembre, citado en el citado informe de iniciativa normativa, así como en el 469/2020, de 17 de noviembre, último en el que se ha tratado esta cuestión, y citando los dictámenes anteriores DCC 103/2020, de 8 de mayo y DCC 100/2020, de 17 de abril, se dice:

«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 (RTC 2018, 87), 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 (RTC 1982, 29), FJ 6, y 29/1986, de 28 (sic) 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 (RTC 2015, 12), 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».

También resulta altamente ilustrativa para el supuesto que nos ocupa la STC 120/2014, de 17 de junio, que -en su Fundamento Jurídico 8.º- dice:

«Como hemos afirmado, “no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le están materialmente reservadas, ‘de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario’ (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15)” (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Dicho esto, hay que destacar, además, que es el

propio legislador el que mantiene el rango reglamentario del contenido que se procede a innovar a través de la ley. De ahí que no nos encontremos ante un supuesto de repetición literal de los preceptos de la norma superior por la norma inferior, como se defiende en el recurso. Por ello, al reconocer la propia ley el rango reglamentario de los preceptos aprobados, debe ser igualmente rechazada la pretendida inconstitucionalidad que se anuda a la inseguridad que producirían aquellos supuestos que procediéndose a la modificación de la norma de rango superior no fuera modificada la inferior».

1.3. Del análisis de esta doctrina, tanto del Tribunal Constitucional como de este Consejo Consultivo, resulta evidente que cabe en ocasiones que una norma con rango de ley -en este caso un decreto-ley- regule materias propias de un reglamento, cuando ello esté justificado. Así, entre otros casos, cuando (i) *«la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia»* lo hace aconsejable, o bien (ii) *«sí la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver»*. Porque lo que desde luego sí resulta inconstitucional son *«las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo»*; y asimismo son palmarias las cautelas que manifiesta la jurisprudencia constitucional cuando *«de lo que se trata es de utilizar un Real Decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias»*.

De tratar de proyectarse esta doctrina al supuesto que nos ocupa, no se produce esa elevación del rango de ninguna norma previa, que es lo que el Tribunal Constitucional mira con especial cautela (razón de ser, por lo demás, de las cláusulas que en ocasiones acompañan a algunos decretos-leyes estatales e incluso autonómicos orientadas al mantenimiento del rango normativo precedente de las previsiones antes reglamentarias que se acompañan a los mismos); ni tampoco se produciría la congelación de rango legal alguno, porque la Disposición final segunda del DL que nos ocupa así lo dispone, sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre este precepto en cuanto a su deficiente técnica normativa.

Esto sentado, sin embargo, lo que tampoco puede ser ignorado es que sí, en relación con la inclusión en los decretos-leyes de normas de rango reglamentario, la jurisprudencia constitucional *«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»*, el Gobierno queda emplazado con carácter general a *«la justificación del empleo de ese producto normativo»*, esto es, ha de dar cumplida cuenta de las razones por las que se sirve de una norma de rango

legal en el supuesto que nos ocupa (SSTC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3, y 14/2020, de 18 de enero, FJ 5).

A este respecto, la referencia que a esta obligada justificación se hace en el Informe-memoria de la iniciativa, ya citado, se ciñe sólo a las medidas contenidas en el capítulo I del DL (en materia de vivienda protegida), pero no a las medidas contenidas en el capítulo II (transportes por carretera) (puesto que en el capítulo III - canon concesional de puertos- es innecesario dado que al tratarse del establecimiento de una exención no puede afectar a ninguna norma reglamentaria, ex art. 8 d) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), y tampoco tiene su correlato en la parte expositiva del DL, lo que determina que no se ha dado cumplimiento, al menos en su totalidad, a esta debida justificación que la jurisprudencia constitucional impone al Gobierno.

2. Observaciones a la parte expositiva.

El 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 (en adelante, Decreto 15/2016), de aplicación analógica, establece en su directriz decimonovena que la Exposición de Motivos declarará breve y concisamente los objetivos de la norma, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, que evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, y que si la Exposición de Motivos es larga, podrá dividirse en apartados.

En el presente caso se aprecian contenidos que pueden calificarse como declaraciones didácticas o laudatorias (por ejemplo, segundo párrafo del apartado I, relativo a la eficacia de las medidas para controlar la propagación de la enfermedad) -pues no es el primer Decreto ley que se dicta con ocasión del estado de alarma consecuencia de la pandemia causada por el Covid 19- excediéndose de la mera declaración de sus objetivos, antecedentes, títulos competenciales y contenido (en este caso, incompleto).

La norma es contumaz en mantener, pese a las reiteradas observaciones de este Consejo en que no es de aplicación, de acuerdo con la STC 55/2017, que el DL se dicta de conformidad a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

También existen algunas incongruencias, desde el punto de vista técnico normativo, en la Exposición de Motivos. Concretamente, en el tercer párrafo del apartado II se dice que *«(...) el presente Decreto ley establece de forma excepcional, en el marco del Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, un conjunto de medidas no económicas que permitirán facilitar el acceso a una vivienda digna a los sectores de población con menos recursos y más desfavorecidos; estableciendo precios máximos de venta y de adjudicación de las viviendas protegidas, así como la fijación de precios máximos de renta en los arrendamientos (...)»*, resultando que lo que la Exposición de Motivos llama *medidas no económicas* son, precisamente, *medidas económicas* con fijación de precios máximos de venta y de adjudicación, así como de arrendamiento, para las viviendas protegidas, lo que viene confirmado en el párrafo cuarto del apartado III de la propia Exposición de Motivos, cuando se refiere a que *«(...) son medidas de diversa naturaleza económica y social (...)»*.

Tampoco en la Exposición de Motivos se justifica debidamente, como exige la jurisprudencia constitucional, las razones para incluir en una norma de rango legal modificaciones de normas reglamentarias, aunque no se produzca su congelación de rango.

3. Observaciones a la parte dispositiva.

- **Artículo 2.** Destino, ocupación y limitaciones a la facultad de disponer de las viviendas protegidas.

En el apartado 3, para su adecuada comprensión, se debe eliminar, por innecesaria, la coma contenida en el inciso *«conforme al procedimiento que se establezca por la persona titular de la Consejería competente en materia de vivienda»*.

- **Artículo 3.** Superficie útil de las viviendas protegidas.

No procede la alusión al Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, pues la Comunidad Autónoma es competente en exclusiva de la materia de vivienda, sin que pueda considerarse que, por otro título, esa normativa estatal sea básica.

- **Artículo 6.** Precio máximo de referencia.

El título del artículo, igual que el 7, induce a confusión porque no expresa a qué régimen se refiere, si al de venta o arrendamiento. Por ello, de acuerdo con la norma vigesimosegunda, apartado 2, del Decreto 15/2016, que dispone que los artículos se

titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que se refieren, debe titularse «*Precio máximo de referencia de los regímenes de vivienda protegida cuyo destino sea el arrendamiento*».

- **Artículo 7.** Precio máximo.

El título del artículo induce a confusión por la misma razón que el precepto anterior.

En consecuencia, debe titularse “Precio máximo de referencia de los regímenes de vivienda protegida cuyo destino sea la venta o el uso propio”.

- **Artículo 10.** Derecho de tanteo y retracto convencional.

Este precepto es innecesario, ya que no innova el Ordenamiento jurídico, sea porque reitera lo contenido en la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LVC), remitiéndose expresamente a lo establecido en sus artículos 65 a 67 (apartado 1, 6 y 7), sea porque se remite a otras normativas, como la del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, o la ley de Enjuiciamiento Civil (apartados 2 y 3), sea porque recoge jurisprudencia constitucional sobre la competencia autonómica para regular el ejercicio de los derechos preferentes de adquisición y de tanteo y retracto para sí o a favor de otras administraciones públicas, o de las sociedades mercantiles promotoras de las mencionadas viviendas protegidas, participadas íntegramente por dichas administraciones públicas (apartados 4 y 5).

Además, el inciso del segundo párrafo del apartado 3, referido a la notificación que debe practicar el Registro de la Propiedad en cumplimiento del art. 659 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es del todo innecesario, pues este precepto de la LEC, en su apartado 1, se refiere a la comunicación de la ejecución a los titulares de derechos que figuren en la certificación de cargas y que aparezcan en asientos posteriores al del derecho del ejecutante, y el apartado 2, se refiere a que la ejecución no se comunicará a los titulares de derechos inscritos con posterioridad a la expedición de la certificación de dominio y cargas, aunque sí se les dará intervención en el avalúo. Como quiera que el actual art. 65.5 LVC establece que los derechos de tanteo y retracto -limitaciones y cargas a las que se refiere dicho precepto- deberán consignarse expresamente en la correspondiente inscripción registral en los términos previstos en la legislación hipotecaria (art. 13 de la Ley Hipotecaria), y el apartado 5 del art. 10 del DL dispone que el derecho de tanteo y retracto deberá figurar

expresamente en la escritura pública de compraventa de las viviendas protegidas e inscribirse en el Registro de la Propiedad, resulta que dichos derechos, en cuanto limitaciones y cargas de las viviendas protegidas por disposición legal, deberían constar en anotaciones registrales anteriores a la constitución de cualquier derecho de garantía hipotecaria para la devolución del préstamo que financie la compraventa -y, por tanto, constar también en la certificación de dominio y cargas que ha de expedir el Registrador por mandamiento del Letrado de la Administración de Justicia (art. 656.1 LEC)-, por lo que no sería de aplicación, en este caso, el citado art. 659 LEC. En todo caso, aparte de resultar innecesario que la legislación autonómica reitere al Registrador de la Propiedad las notificaciones que debe éste realizar en cumplimiento de la LEC, en esta regulación se aborda legislación procesal de competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.6ª CE, por lo que en este punto la norma excede de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Repárese en que es necesario que exista una conexión de sentido, o relación de adecuación, entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente a través de las modificaciones normativas introducidas por el DL, en el sentido ya señalado por la doctrina del Alto Tribunal: *«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)».*

Precisamente porque este precepto no innova el ordenamiento jurídico, adolece de la falta de una conexión de sentido, o relación de adecuación, lo que a la postre se traduce en la ausencia de una auténtica extraordinaria y urgente necesidad que se requiere para poder dictar DL.

- Artículo 12. Municipios de preferente localización.

El artículo 26.1 LVC dispone que los Planes Insulares de Ordenación y, en su caso, los Planes de Vivienda a que se refiere esta Ley o su normativa de desarrollo,

determinarán los municipios de preferente localización de viviendas sujetas a un régimen de protección pública atendiendo, especialmente, a las necesidades de las áreas metropolitanas y capitales insulares, los núcleos urbanos de nueva creación o en expansión, y las zonas turísticas.

Además de que el DL que nos ocupa no es normativa de desarrollo de la LVC, este precepto no llega a concretar cuáles son esos municipios de preferente localización, ya que se determinará mediante orden de la persona titular de la consejería competente en materia de vivienda, limitándose a concretar un poco más los criterios contenidos en ese art. 26 LVC, por lo que este precepto no cumple con el requisito de la extraordinaria ni urgente necesidad.

Se ha de recordar que por la Resolución de 21 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, contenida en el Boletín Oficial de Canarias núm. 3, de 7 de enero, se dispone la publicación del Acuerdo que aprueba el Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, documento en el que se pudo, según el aludido art. 26.1 LVC, determinar dichos municipios.

- **Artículo 14.** Convenios de cesión de uso de viviendas desocupadas.

En la medida en que estos convenios no requieren de previsión con rango legal para que se puedan celebrar, no se cumple con el requisito de extraordinaria y urgente necesidad.

- **Artículo 15.** Dación en pago de viviendas protegidas de promoción privada.

En el apartado 1 se dispone que los titulares de este tipo de viviendas situados en el umbral de la exclusión que no puedan hacer frente al pago de las cuotas de préstamos hipotecarios *«(...) podrán adoptar con la entidad financiera acreedora un acuerdo judicial o extrajudicial de dación en pago, de conformidad con el artículo 39.3 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y el Real Decreto ley 6/2012 de 9 de marzo, previa autorización expresa del Instituto Canario de la Vivienda (...)»*.

Pues bien, esta posibilidad de acuerdos judiciales y extrajudiciales ya está prevista en la normativa estatal aplicable a los procedimientos judiciales de ejecución dineraria de los bienes hipotecados (art. 640 en relación con el art. 19 LEC), así como en la relativa a los acuerdos sobre la ejecución extrajudicial de los bienes hipotecados (art. 103 bis de la Ley Hipotecaria, en relación con el art. 129.2 de dicha Ley y art. 12 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo), normativa

dictada al amparo, entre otros títulos competenciales, de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal y civil (art. 149.1. 6ª y 8ª CE), por lo que incluir dicha posibilidad de acuerdos en la legislación autonómica resulta innecesario al estar previsto en la normativa estatal aplicable, sin perjuicio de que este apartado se pueda redactar de otra forma para incluir la necesidad de la previa autorización del Instituto Canario de la Vivienda, que es lo relevante de esta regulación.

Por ser innecesario, este apartado no cumple, por tanto, con la extraordinaria y urgente necesidad requerida en un DL. Además, en su redacción actual se invaden competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil y procesal, ya reguladas en la normativa estatal citada.

Por otra parte, el apartado 4 de este artículo dispone que «el titular de la vivienda, si lo solicita, podrá permanecer durante un plazo de dos años en la vivienda en concepto de arrendatario, satisfaciendo una renta por metro cuadrado útil de la vivienda que no exceda a la establecida para una vivienda protegida de las mismas características calificada a la firma del contrato».

Pues bien, por una parte, la redacción de este precepto es defectuosa, pues, una vez producida la dación en pago a que se refieren los apartados anteriores, el «*titular de la vivienda*» será la entidad financiera acreedora, debiendo haberse referido este apartado al deudor hipotecario que ha efectuado la dación en pago. Por otra parte, este precepto es similar al establecido en el apartado 3, letra c) del Anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, tratándose la materia de legislación civil, de competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8ª CE, por lo que excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- **Artículo 17.** Arrendamiento temporal de viviendas calificadas en régimen de venta.

El apartado 2, en la medida en que lo previsto en este precepto puede ser aplicado sin esta regulación, carece de la extraordinaria y urgente necesidad requerida en todo DL.

4. Observaciones a la parte final.

- **Disposición adicional segunda.** Nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas del Plan de Vivienda de Canarias.

Esta disposición establece que los programas a ejecutar en el marco Plan de Vivienda de Canarias tendrán la consideración de programas de carácter temporal

para el nombramiento de funcionarios interinos, a efectos de lo previsto en el artículo 10.1.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, o norma que lo sustituya.

Ese art. 10.1, c) dispone que son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé, entre otras circunstancias, además de la existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera o la sustitución transitoria de los titulares, la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

Los planes de vivienda son por propia naturaleza temporales (cuatrianuales, art. 74 LVC), por lo que sus programas a ejecutar en el marco del mismo también lo son.

Además, esa previsión del Estatuto básico ya está desarrollada por el art. 54 de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021 (BOC 31/12/2020).

De lo anterior se deriva que esta disposición adicional es innecesaria, careciendo de la extraordinaria y urgente necesidad requerida en un DL.

- **Disposición adicional tercera.** Abono anticipado de las ayudas concedidas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual.

En contra de lo que se afirma en la disposición que se analiza, la Disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, básica de acuerdo con su disposición final octava, no exige que se autorice expresamente el abono anticipado en el caso de beneficiarios que se encuentren en situación de desempleo o ERTE en el momento del pago de las ayudas concedidas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, sin que sea exigible la presentación de garantía, y sin perjuicio de la posterior comprobación de la acreditación del cumplimiento por parte de los beneficiarios, de los requisitos previstos en el Real

Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, en la Orden ministerial TMA/336/2020, de 9 de abril y en la Resolución de concesión.

Antes al contrario, esa disposición estatal permite que los requisitos que han de cumplir los beneficiarios de cualquier ayuda al alquiler financiada con cargo al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, incluidos los del programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, puedan ser verificados por las Comunidades Autónomas con posterioridad a la resolución de concesión de la ayuda, quedando ésta condicionada al cumplimiento de los mismos.

Como no hace falta norma previa para autorizar la concesión de la ayuda con carácter previo a su posterior verificación, este precepto es innecesario, con los efectos ya aludidos.

- **Disposición transitoria única.** Régimen transitorio del procedimiento de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública.

Esta disposición adolece de cierta indeterminación, pues, por un lado, no marca con precisión el momento en que será de aplicación el nuevo procedimiento para adjudicar las viviendas protegidas de promoción pública por la persona titular de la consejería competente en materia de vivienda (que debería ser su entrada en vigor, no su mera «*regulación*»), ni, por otro lado, hace referencia a si, una vez en vigor esa nueva regulación, será de aplicación a las solicitudes presentadas con anterioridad a su vigencia.

- **Disposición derogatoria única.** Derogación normativa.

Se deroga el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, pero la eficacia de dicha derogación queda demorada hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva regulación del procedimiento para adjudicar las viviendas protegidas de promoción pública, a que se refiere la disposición transitoria única de este decreto ley.

Esa demora derogatoria expresa es innecesaria, pues para ello está la disposición transitoria, que declara la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la nueva. Por ello, es suficiente que la disposición derogatoria recuerde lo establecido en la transitoria: *Se deroga el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del*

Instituto Canario de la Vivienda, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria única de este decreto ley.

En cualquier caso, se llama la atención de que el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, no solo regula el procedimiento para adjudicar las viviendas protegidas de promoción pública, sino que establece todo el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, así como los efectos que se derivan de la misma.

- **Disposición final primera.** Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Cinco. El apartado 1 del artículo 68 queda redactado en los siguientes términos:

«1. Procederá el desahucio administrativo contra arrendatarios, adjudicatarios u ocupantes de las viviendas protegidas, o sometidas a un régimen de protección pública, o de sus zonas comunes, locales y edificaciones complementarias, que sean de titularidad pública, cuando hayan sido sancionados por la comisión de dos infracciones graves de las previstas en el artículo 105 o de una infracción muy grave de las previstas en el artículo 106.

En caso de falta de pago de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento o de las cantidades a que esté obligado el adjudicatario en el acceso diferido a la propiedad, así como de las cantidades que sean exigibles por servicios, gastos comunes o cualquier otra establecida en la legislación vigente, podrá instarse la reclamación de las cantidades adeudadas mediante la aplicación del procedimiento de recaudación en materia tributaria, con carácter previo al inicio del procedimiento de desahucio».

En este precepto, aun cuando su regulación es más laxa que la vigente hasta ahora en la LVC, no supedita las causas que posibilitan el desahucio a ningún requisito de vulnerabilidad o necesidad, por lo que no tiene por finalidad paliar situaciones de vulnerabilidad de los arrendatarios, adjudicatarios u ocupantes de vivienda de protección, ni fomentar su construcción, se considera que no hay conexión de sentido, o relación de adecuación, entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente a través de los referidos artículos, en cuanto a la nueva causa de suspensión y extinción, en el sentido ya señalado por la doctrina del Alto Tribunal: *«Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las*

medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio “para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)” (STC 12/2015, FJ 3)».

Por otra parte, en la medida en que el desahucio administrativo supone un supuesto de extinción del derecho, este precepto implica una regulación esencial del derecho de la vivienda establecido en el art. 22 EAC, lo que está vedado a los DL, de conformidad con el art. 46 del texto estatutario.

En efecto, como recuerda la STC 73/2017, de 8 junio, FJ 2º:

«(...) A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE, es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución”; lo que exigirá “tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras). En este sentido, dentro del título I de la Constitución se inserta el artículo 31.1, del que se deriva el deber de “todos” de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos; lo que supone que uno de los deberes cuya afectación está vedada al decreto-ley es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. El decreto-ley “no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo”; vulnera el artículo 86.1 CE, en consecuencia, “cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario” (SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, FJ 9; 139/2016, FJ 6, y 35/2017, FJ 5, por todas). De conformidad con lo indicado, es preciso tener en cuenta, en cada caso, “en qué tributo concreto incide el decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así

como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 7; 189/2005, FJ 7, y 83/2014, FJ 5)».

Mutatis mutandis, resulta patente que el desahucio administrativo contra arrendatarios, adjudicatarios u ocupantes de las viviendas protegidas es un elemento esencial del derecho de acceso a la vivienda que altera sensiblemente la posición del desahuciado con respecto al mismo, por la sencilla razón de que se priva al arrendatario, adjudicatario u ocupante de la vivienda protegida del uso y disfrute de la misma.

En definitiva, se repara este precepto porque, por un lado, no se aprecia la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad que justifique la introducción, mediante DL, de la modificación del desahucio administrativo, mientras que, por otra, afecta al contenido esencial del derecho de acceso a la vivienda en la medida en que se le priva de la misma.

Seis. Los apartados 2 y 3 del artículo 69 quedan redactados en los siguientes términos:

«2. En cualquier caso, la consejería competente en materia de políticas sociales, en coordinación con los servicios sociales municipales del ayuntamiento en que esté sita la vivienda, adoptará las medidas oportunas para garantizar que las personas afectadas por el desahucio administrativo no queden en situación de exclusión social.»

«3. El procedimiento de desahucio se notificará al interesado y se le concederá un plazo de 15 días para que formule alegaciones, presente la documentación que estime oportuna y proponga cuantas pruebas considere pertinentes.

A la vista de las actuaciones y previa audiencia por 15 días, el instructor elevará la correspondiente propuesta de resolución. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado».

Este precepto no guarda relación con la finalidad de la norma analizada, por las mismas razones que el precepto anterior, no apreciándose la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad que justifique la introducción, mediante DL, de la

modificación de la regulación legal del desahucio administrativo. En todo caso, el contenido del apartado del art. 69.2 LVC ya estaba recogido en el último párrafo del art. 69.2 LVC vigente hasta ahora, lo que refuerza la innecesariedad del DL en este aspecto.

Por otra parte, el último inciso del párrafo segundo del apartado 3 también es innecesario al estar ya previsto en la normativa básica de procedimiento administrativo común (art. 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Sobre esta cuestión, nos remitimos a la reiterada doctrina de este Consejo, que recoge de la jurisprudencia constitucional, sobre la *lex repetitae* (por todos, Dictámenes 553/2018, de 12 de diciembre y 352/2020, de 24 de septiembre).

Siete. El artículo 71 queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 71. Precinto cautelar.

«Cuando el desahucio se deba a la sanción impuesta por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación, el órgano competente para resolver podrá acordar el precinto cautelar de la vivienda al objeto de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer».

Por las mismas razones que el apartado anterior, este precepto es innecesario careciendo, por tanto, de la extraordinaria y urgente necesidad.

Además, se aprecia una deficiente definición del supuesto que permite el precinto cautelar, puesto que el presupuesto no debe ser la sanción impuesta por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación, pues la medida es cautelar, sino la apertura de un procedimiento sancionador por presunta comisión de la infracción tipificada por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación, que pueda dar lugar al desahucio.

Nueve. Se añade una nueva letra cc) al artículo 105 con la siguiente redacción:

«cc). El impago, durante seis meses consecutivos o doce alternos, de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento o de las cantidades a que esté obligado el adjudicatario en el acceso a la propiedad; así como de los importes que sean exigibles por servicios, gastos comunes o cualquier otra cantidad establecida en la

legislación vigente, salvo que la falta de pago traiga causa de sucesos imprevisibles o que, previstos, fueran inevitables».

La introducción de una nueva infracción grave no guarda relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar: ni con situaciones de vulnerabilidad consecuencia de la crisis ocasionada por el COVID, ni con reactivar la economía a través de la construcción de nuevas viviendas por lo que carece del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

- **Disposición final segunda.** Mantenimiento del rango reglamentario de determinados preceptos.

Dispone que los preceptos reglamentarios que sean modificados de forma expresa o tácita por el presente Decreto ley mantendrán su rango normativo original.

Además de lo que ya hemos señalado al comienzo de estas observaciones sobre la jurisprudencia constitucional en cuanto a la inclusión en los decretos-leyes de modificaciones de normas reglamentarias (Fundamento IX.1), de la lectura del DL se aprecia que no hay ninguna modificación expresa de preceptos reglamentarios, mientras que se modifican tácitamente muchos de los contenidos en el Decreto 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012, así como afecta al Decreto 72/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación del Transporte por Carretera en Canarias.

En esa modificación tácita de muchos preceptos reglamentarios, de acuerdo con el principio de la seguridad jurídica -que requiere la certeza, no ya del rango del precepto, sino de su vigencia, lo que no es siempre posible saber en los que se modifican-, sería deseable la identificación de los preceptos que mantienen ese rango reglamentario, por estar incluidos en el DL.

En consecuencia, este precepto es deficiente técnicamente por no identificar los artículos del DL que mantienen el rango reglamentario de aquellas normas con este rango que se incluyen en su contenido.

X

Sobre la tramitación de los decretos ley 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, 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.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Aunque con carácter general se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley, los arts. 10, 12, 14, 15.1 y 4, 17.2, Disposición adicional segunda, Disposición adicional tercera, y Disposición final primera, apartados Cinco, Seis, Siete y Nueve del mismo, carecen de ese presupuesto habilitante.

3. En cuanto al contenido del Decreto-Ley, en general se adecua a su parámetro normativo, sin perjuicio de las observaciones a su contenido señaladas en el Fundamento IX.

En particular, se repara que el DL pueda regular el desahucio administrativo por considerar que forma parte de la regulación esencial del derecho de acceso a la vivienda establecido en el art. 22 EAC, lo que acontece cuando la Disposición final primera, apartado Cinco, modifica el art. 68.1 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Asimismo, se reparan los arts. 10.3, 15.1 y 4, por invadir las competencias exclusivas del Estado en legislación procesal y civil del art. 149.1.6ª y 8ª CE.

Finalmente, el Decreto-ley no cumple en su plenitud con las exigencias de la jurisprudencia constitucional para la inclusión en una norma de rango legal de modificaciones de normas reglamentarias.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. JOSÉ SUAY RINCÓN SOBRE EL DICTAMEN 7/2021 DEL PLENO, RELATIVO AL DECRETO-LEY 24/2020, DE 23 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES EN LOS ÁMBITOS DE VIVIENDA, TRANSPORTES Y PUERTOS DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (EXP. 576/2020 DL).

I

La exigüidad de los plazos otorgados para la emisión de nuestro preceptivo dictamen, cuando de pronunciarse sobre los decretos-leyes se trata (un máximo de diez días: art. 160.2 RPC), resulta, ciertamente, una circunstancia difícil de soslayar (aunque siempre es deseable que se procure no reducir el plazo máximo reglamentario previsto), habida cuenta de que nuestra preceptiva intervención en estos casos (art. 56 EAC), que por otro lado es inusual en el marco del Derecho autonómico comparado, es requerida cuando los decretos-leyes están pendientes de su convalidación en sede parlamentaria, y cuando dicha convalidación está sujeta como está también a un plazo preclusivo (art. 46.3 EAC), que en este caso resulta absolutamente infranqueable, puesto que, para que el decreto-ley pueda continuar conservando su eficacia, resulta imprescindible su convalidación dentro del plazo establecido al efecto.

No menos perentorio resulta por parte de este Consejo Consultivo atenerse con carácter general al cumplimiento del plazo otorgado para la emisión de su preceptivo dictamen a propósito de los decretos-leyes, porque en el ejercicio de su función institucional no le cabe a este Organismo interferir, ni mucho menos perturbar, el normal desarrollo de la acción de los Poderes Públicos particularmente concernidos en estos casos; a saber; y por el sucesivo orden de su intervención, ni más ni menos, el Gobierno, al aprobar primero el decreto-ley, y el Parlamento de Canarias, al pronunciarse después sobre su convalidación.

Tampoco cabe descartar que la concurrencia de determinadas circunstancias en momentos puntuales pueda propiciar la proliferación de los decretos-leyes para afrontar la singularidad propia de tales circunstancias, e incluso que la aprobación de tales decretos-leyes venga a impulsarse en ocasiones de forma coetánea en el

tiempo, porque en las circunstancias expuestas puede resultar preciso atender a la vez requerimientos demandados por distintos sectores de la vida social.

Ahora bien, esto sentado, a nadie se le escapa que todo este cúmulo de circunstancias, incluso si se consideran de modo aislado, no facilitan el ejercicio de la función consultiva; luego tanto más se compromete esta última cuando confluyen todas ellas, como ahora ha sucedido; y más aún, si los decretos leyes sobre los que se recaba al mismo tiempo nuestro pronunciamiento -al menos, algunos de ellos- no están exentos de una indudable complejidad (en términos cuantitativos y/o cualitativos) y requieren por eso el desarrollo de debates intensos y prolongados (precisamente, el Decreto-ley 24/2020, objeto de este dictamen, fue el último de los cuatro que resultaron aprobados con la misma fecha de 23 de diciembre de 2020).

Formulo esta observación a título meramente particular, como no puede ser de otro modo; pero en la convicción de que, sin demérito alguno de la ponencia elaborada para el caso y de su indudable consistencia, un debate más sereno y pausado, como es el que la realización de nuestra tarea reivindica con carácter general, con seguridad habría contribuido a esclarecer los extremos más controvertidos de este Decreto-ley.

II

En el contexto expuesto, así las cosas, y sin necesidad de efectuar ahora por tanto un análisis puntual del contenido entero de dicho Decreto-ley, no puedo compartir, en la misma medida, y con el mismo grado, algunas de las observaciones que se formulan al mismo (fundamento IX del Dictamen) en relación con su falta de carácter normativo propio o su ausencia de contenido innovador.

Comparto, desde luego, la preocupación que expresa el dictamen al respecto, porque, desprovistas las normas de efectos auténticamente vinculantes o innovadores, se contribuye así a menoscabar su verdadero valor como herramientas para ordenar la convivencia social. Lo que no alcanzo a ver, sin embargo, es que la censura pueda proyectarse en los términos en que se pretende en este caso, porque no le falta algún carácter innovador a la normativa objeto de examen.

En unas ocasiones, considero que se encomienda al Instituto Canario de la Vivienda un papel más activo en el cometido que tiene asignado y a tal fin se atribuyen funciones a este Organismo de las que anteriormente carecía (en particular, art. 15 DL que, por lo demás, al referirse a la preceptiva autorización que

ha de emitir el indicado organismo, identifica igualmente los requisitos a que se subordina su otorgamiento y las consecuencias derivadas de su ausencia).

En otras ocasiones, en efecto, puedo coincidir con el dictamen en la apreciación que hace acerca de la viabilidad del ordenamiento jurídico actual para propinar ya las respuestas que se pretenden por parte del Decreto-Ley. Pero me parece que, en tales casos, lo hace a partir de habilitaciones normativas amplias y genéricas y, por tanto, no es reprochable que se pretenda ahora precisar los términos, condiciones y circunstancias en que pueden ejercerse tales habilitaciones y por qué sujetos (es el caso de los arts. 14 y 17.2 y de la disposición adicional 2ª DL; pero también del art. 10.3 y 5 DL: precepto este último que, en efecto, como señala con acierto el dictamen, comienza inadecuadamente en su apartado primero reiterando previsiones legales aparte de remitirse a ellas, cuando lo uno y lo otro además de innecesario resulta perturbador, pero después viene a completar en sus sucesivos apartados las insuficiencias del actual marco legal; eso sí, cabe advertir que, por otro lado, los apartados segundo y cuarto reiteran la misma previsión).

Distinta cuestión, sobre la que en cambio otra vez puede volver a convenirse con el dictamen, es que ciertamente en ocasiones sea escaso el contenido innovador de algunas disposiciones; pero, en la medida en que de algún modo efectúan una concretización de mandatos normativos dispuestos en términos más amplios, y también más indeterminados, conforme se ha expuesto, favorecen también la aplicación del ordenamiento jurídico. Distinta sería también la cuestión si se incurriera en alguna extralimitación, o se desbordaran tales mandatos, sin disponer de la competencia requerida al efecto. Pero tampoco se observa base para efectuar este reproche.

En fin, tampoco está de más señalar, dentro de este conjunto de consideraciones, que en el sector de la vivienda abundan las normas de carácter meramente coyuntural y de vigencia temporal, por tanto, limitada, sea porque con carácter expreso se prevea su aplicabilidad solo durante concretos períodos de tiempo, o sea porque están en todo caso muy apegadas tales normas a las circunstancias concretas en que se dictaron. Por lo que, asimismo, elimina incertidumbres y contribuye a la seguridad jurídica la ratificación de su vigencia mediante el ejercicio renovado de la potestad normativa.

Es preciso señalar, no obstante, que, no por responder la situación actualmente existente a la que acaba de describirse, ha de dejar de tratar de encauzarse

adecuadamente la regulación de este sector del ordenamiento jurídico; esto es, el sector de la vivienda en modo alguno es ajeno al cumplimiento de los mismos requerimientos (de claridad y simplicidad) impuestos con carácter general a la de cualquier otro sector de la vida social.

Como no he podido alcanzar una convicción suficiente acerca de los extremos que llevo indicados es por lo que se formula ahora esta opinión discrepante. En lo que sí vengo a coincidir, sin embargo, es en la ausencia de justificación suficiente, en algunos casos, de la concurrencia del presupuesto legitimador para el empleo del instrumento de los decretos-leyes. Y me parece oportuno entonces advertir, como hace el dictamen, sobre el ineludible imperativo de acreditar la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, exigencia que se proyecta en conjunto no solo sobre el articulado del decreto-ley sino también sobre el resto de sus disposiciones (aun con la salvedad de que también pueden encontrar acogida en el mismo las inevitables previsiones de carácter instrumental, con miras a asegurar la efectividad de la norma).

III

Cumple señalar, pues, que no basta la apreciación de la concurrencia de una situación de «*necesidad*» para justificar la emanación de un decreto-ley: al fin y al cabo, entre los principios de buena regulación (proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficacia y eficiencia), asimismo se incluye, precisamente, la exigencia de que toda norma deba ser necesaria (principio de necesidad), por lo que ha pasado a ser ésta una exigencia ahora explícita, inmanente así a toda norma jurídica. Ni tampoco basta que se trate de dar respuesta con el decreto-ley a una situación de «*urgencia*», de tal manera que, del mismo modo, resulte suficiente acreditar la concurrencia de dicha urgencia: los decretos-leyes no pueden considerarse equivalentes a las leyes de medidas urgentes. Es evidente que no siguen su mismo régimen jurídico.

La tramitación de los decretos-leyes, entre otros aspectos, apenas requiere el cumplimiento de unas mínimas exigencias con carácter general y, en todo caso, están exentos los decretos-leyes de la observancia de los trámites imperativos impuestos al procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos. Y, sin embargo, pese a ello, dado al valor normativo y fuerza del que gozan, están en grado de derogar leyes y reglamentos. De ahí, precisamente, que su presupuesto de hecho habilitante deba ir más allá de la urgencia. La necesidad que tratan de atender los decretos-leyes no sólo ha de ser urgente, sino también extraordinaria, lo que convierte así esta última

nota en la característica propia de los decretos-leyes, su rigurosa peculiaridad. Por eso, ha de quedar también suficientemente consignada la concurrencia de dicha circunstancia.

Ciertamente, el juicio acerca de la extraordinaria y urgente necesidad de un decreto-ley no está exento de un innegable componente valorativo último que a la postre recae sobre los autores de la norma que por lo demás disponen de un inequívoco margen de apreciación. Pero, cuando menos, ha de quedar cumplida constancia de la valoración efectuada y ésta ha de fundamentarse adecuadamente en base a parámetros objetivos: sea en el propio expediente de elaboración de la norma (señaladamente, en el informe de la iniciativa normativa), en la propia norma (Exposición de Motivos), o, incluso, aun cabe cubrir esta exigencia en el curso del ulterior debate en torno a la convalidación del decreto-ley, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, y tal y como asimismo venimos reiterando en multitud de ocasiones.

Si bien, como afirma el propio dictamen, en general se aprecia en este caso el cumplimiento del presupuesto de hecho habilitante; y si bien cabe extender asimismo esta consideración a algún otro supuesto puntual en que, a mi juicio, tampoco falta la observancia de esta exigencia (en particular, me refiero desde luego a la disposición adicional 3ª DL), convengo en que en efecto no siempre es así y que se echa en falta una acreditación suficiente en algunos casos (incluidos también aquéllos a que me he referido en el apartado anterior) de la necesaria conexión de sentido de las medidas contempladas con el presupuesto legitimador de los decretos-leyes; por eso, se precisa reforzar la justificación proporcionada justamente en tales casos, para dar así cumplida satisfacción a los requerimientos exigibles a los decretos-leyes desde la perspectiva expuesta.

Este es el sentido con el que formulo mi voto parcialmente discrepante (en lo que atañe el fundamento IX del Dictamen), en la sede del Consejo Consultivo, a 18 de enero de 2021.