



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 0 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de abril de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el ***Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19 (EXP. 190/2021 DL)*.***

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 6 de abril de 2021 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo de la misma fecha), de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

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,

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 20 de abril de 2021 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 67, el jueves 1 de abril de 2021.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El decreto-ley es una fuente normativa regulada ex novo por el EAC, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decreto-ley.

Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación.

Los decretos-leyes no pueden afectar a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

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

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto – ley estatal

(SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto - ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”.

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la DF Primera de la Ley 1/1983, del Gobierno, 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 (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, 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, este DL debería haber estado precedido al menos de:

- 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.

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

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud de dictamen se encuentra el Informe de la Iniciativa Normativa, emitido por la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos el día 30 de marzo de 2021, que incorpora, bajo la denominación «*Efectos Económicos y Sociales*», la memoria económica.

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

Asimismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 31 de marzo de 2021 el Decreto-ley que se dictamina y el Decreto núm. 25/2021, de 31 de marzo, del

Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

Además, consta el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 23 de marzo de 2021.

Se ha dado cumplimiento, del modo expuesto, a las exigencias procedimentales requeridas para la aprobación del DL objeto de este Dictamen.

IV

Sobre el objeto, estructura y justificación del Decreto-ley.

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto, tal y como señala el art. 1 del mismo:

“1.El presente Decreto ley tiene por objeto establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la planificación, gestión, ejecución y control de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación «Next Generation EU», en especial del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia afecto al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (en adelante REACT-EU), con la finalidad de llevar a cabo un proceso de reforma del modelo económico que permita una rápida recuperación de la actividad económica, impulse la inversión pública y privada y el apoyo al tejido productivo, mejore los datos del empleo y contribuya a la creación de un empleo de calidad, fomente la eficiencia energética y el uso de energías alternativas, la movilidad sostenible, la lucha contra el cambio climático, favorezca la cohesión económica, social y territorial de Canarias en el marco del mercado único europeo, fomente medidas de apoyo a sectores con dificultad e impulse la modernización y transformación digital de la Administración y del sector privado; todo ello con el fin de crear una sociedad más competitiva y solidaria.

2.El Decreto ley establece un modelo para la gobernanza y la planificación de proyectos e incorpora un conjunto de medidas administrativas, de organización de los recursos y de gestión presupuestaria y económica que persiguen contribuir a una gestión más ágil y eficiente para facilitar la adecuada absorción de los mencionados fondos y cumplir los objetivos recogidos en el apartado anterior”.

Asimismo, se incorporan diversas medidas tributarias en las Disposiciones finales cuarta y quinta, relativas a la liberación de la carga fiscal de determinados productos necesarios para la lucha contra la COVID-19.

2. En cuanto a la estructura y contenido del Decreto-ley, éste consta de una amplia Exposición de Motivos donde se explica el contexto normativo en el que se inserta la norma, y se da cuenta de las razones que la justifican, así como de las que avalan el recurso al instrumento del Decreto-ley; y se concretan, asimismo, sus títulos competenciales y su propia estructura.

En cuanto a la parte dispositiva, viene dada por 50 artículos distribuidos a lo largo de cinco Títulos con el siguiente contenido y estructura:

El Título I, rubricado «Disposiciones generales», comprende los arts. 1 y 2, que establecen el objeto y finalidad del Decreto-ley y limitan su ámbito de aplicación exclusivamente a aquellas actuaciones y procedimientos que tengan por objeto la gestión y control de los fondos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación «*Next Generation EU*».

El Título II, que lleva por título «*Modelo de gobernanza*», consta de los arts. 3 al 10, estando distribuidos a su vez en dos Capítulos. Los arts. 3 al 8 se comprenden en el Capítulo I, titulado «*Estructura de gobernanza*», a cuyo fin crea la Comisión de Planificación y Gobernanza de los fondos «*Next Generation EU*» para la alta dirección y gobernanza de los planes y proyectos financiados con fondos «*Next Generation EU*», y el Comité Director de Planes y Proyectos, para la coordinación de los planes y proyectos previstos en el Decreto-ley. Estableciéndose normas sobre rendición de cuentas al Gobierno y obligaciones en materia de transparencia. Por su parte, en el Capítulo II, se establecen los «*Instrumentos de planificación y gestión*», en los arts. 9 y 10.

El Título III, rubricado «Gestión de los recursos humanos», consta de los arts. 11 al 18, donde se contienen las normas sobre organización de los recursos, a cuyo fin se establece que los departamentos y organismos públicos encargados de la gestión de proyectos financiados con fondos «*Next Generation EU*» organizarán los medios y recursos de conformidad con el instrumento de planificación estratégica aprobado y de acuerdo con los criterios establecidos en dicho Título. Asimismo, se regulan las Unidades administrativas de carácter provisional, como que, por razones de eficacia y eficiencia, y de acuerdo con el instrumento de planificación aprobado, puedan constituirse para la gestión y ejecución de proyectos financiados con fondos «*Next Generation EU*», en las que se centralizará la gestión de los proyectos y acciones del

referido plan. De igual modo, se podrán crear unidades de carácter transversal en el ámbito competente para facilitar la diagnosis y planificación de las necesidades de personal de los departamentos, organismos y entidades responsables de implementar los proyectos financiados con fondos «*Next Generation EU*», así como para su seguimiento, control y supervisión presupuestarias. Se regula también la ordenación de los recursos humanos en los departamentos, órganos y organismos responsables de la gestión de los proyectos financiados con cargo a los fondos de los Planes «*Next Generation EU*», los nombramientos de personal estatutario temporal, personal funcionario interino o personal laboral con contratos de duración determinada, la atribución temporal de funciones, el personal directivo vinculado a programas y proyectos para la gestión de fondos europeos, la formación, potenciándose la misma para la gestión pública y el desarrollo de tareas vinculadas a la ejecución de los proyectos y programas financiados con fondos «*Next Generation EU*»; y, finalmente, este título contiene también normas de refuerzo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Título IV, que se rubrica «*Especialidades de gestión de los proyectos y programas financiados con cargo a los fondos Next Generation EU*», contiene los arts. 20 al 47, y se divide a su vez en cuatro capítulos con el siguiente contenido:

El Capítulo I, relativo a las «Medidas de gestión presupuestaria», contiene las normas sobre habilitación y vinculación de los créditos, régimen competencial, régimen de las transferencias de crédito, tramitación de los expedientes de modificaciones de crédito de los entes con presupuesto limitativo, tramitación de los expedientes de modificaciones presupuestarias de los entes con presupuesto estimativo, compromisos de gasto de carácter plurianual, incorporaciones y generaciones de crédito y tramitación anticipada de expedientes de gastos.

El Capítulo II lleva por título «*Medidas administrativas generales para la agilización de los procedimientos*», y en él se establecen normas sobre tramitación de urgencia y despacho preferente, así como se regula la exceptuación del trámite preceptivo de autorización previa del Gobierno.

Por su parte, el Capítulo III contiene normas sobre «*Especialidades en materia de contratación pública*», por ello se contemplan medidas de eficiencia en la tramitación, estableciéndose procedimientos específicos para agilizar y simplificar la contratación del sector público canario en el ámbito de este decreto-ley, normas sobre asesoramiento y supervisión, división preferente por lotes en los contratos que

se liciten por lotes, exención de la exigencia de retención del uno y medio por ciento cultural, consultas preliminares de mercado, información pública, modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares, criterios específicos una vez más, para facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, así como a las empresas emergentes, en los procedimientos de contratación; también se establecen normas sobre solvencia de los licitadores, cálculo del coste de los contratos, mesas de contratación en los procedimientos abiertos simplificados y simplificados sumarios, criterios de adjudicación, se refuerza la figura del responsable de contrato y delegado del contratista.

Por último, el Capítulo IV se dedica a las «Especialidades en materia de subvenciones», regulando, a través de los arts. 43 al 47, las bases reguladoras y convocatoria de las subvenciones, las subvenciones de concurrencia no competitiva, la convocatoria abierta de subvenciones, otras medidas para la mejora de la gestión de ayudas y subvenciones y justificación de la aplicación de las subvenciones.

El Título V lleva por rúbrica «Cooperación interadministrativa y colaboración y participación público-privada», y en el mismo, en los arts. 48, 49 y 50, se regulan los convenios para la ejecución de proyectos con cargo a fondos europeos «Next Generation EU», el régimen jurídico de tales convenios y los mecanismos de colaboración con el sector privado en la implementación de las actuaciones derivadas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU con el objetivo de establecer espacios de diálogo y de participación en el desarrollo de estas actuaciones.

Finalmente, la norma consta de siete disposiciones adicionales y ocho disposiciones finales con el siguiente contenido:

La disposición adicional primera establece que el Instrumento de Planificación Estratégica puede tener la consideración de Plan Estratégico de subvenciones, siempre que contemple los requisitos mínimos que el mismo define.

La disposición adicional segunda, relativa al régimen de control aplicable a los expedientes financiados con cargo a los fondos de los Planes «Next Generation EU», prevé que el régimen de control de los expedientes de gastos de los fondos del «Next Generation EU» será el actualmente previsto para el resto de los expedientes, aclarando que la exceptuación del trámite de autorización previa del Gobierno de los expedientes de gastos no determina la no sujeción al régimen de fiscalización previa previsto actualmente en Acuerdo de Gobierno.

La disposición adicional tercera, sobre la cesión del crédito presupuestario derivado de la movilidad del personal, suspende la aplicación de lo dispuesto en el apartado 4 del art. 50 de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021.

La disposición adicional cuarta regula la negociación colectiva de los instrumentos de ordenación previstos en el Decreto-ley.

La disposición adicional quinta incluye medidas que contienen especificidades aplicables al personal estatutario.

La disposición adicional sexta se refiere a la creación de unidades administrativas de carácter provisional en la Dirección General de Planificación y Presupuesto, la Intervención General y la Dirección General de la Función Pública.

La disposición adicional séptima establece una medida de simplificación para gastos menores, con alcance general a todas las Administraciones y no vinculado en exclusiva a los gastos financiados con fondos europeos.

Por su parte, la disposición final primera acomete la modificación de los apartados 2 y 3 del art. 73 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

La disposición final segunda, por coherencia con la medida anterior, modifica el precepto concordante en el Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, con salvaguarda de su rango reglamentario.

La disposición final tercera modifica el art. 18, mediante la adición de un nuevo apartado 4, 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.

En la disposición final cuarta se modifica el Decreto-ley 19/2020, de 12 de noviembre, de establecimiento del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario aplicable a la importación o entrega de mascarillas y productos sanitarios para diagnóstico in vitro de la COVID-19, con el fin de corregir la omisión de determinadas mascarillas no incluidas en el Decreto-ley 19/2020, de 12 de noviembre, de establecimiento del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario aplicable a la importación o entrega de mascarillas y productos sanitarios para diagnóstico in vitro de la COVID-19.

La disposición final quinta: *«Tributación en el Impuesto General Indirecto Canario de la importación y entrega de ultracongeladores destinados a la conservación de la vacuna para combatir los efectos del COVID-19»*, viene a establecer la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario a determinadas importaciones y entregas relativas a los congeladores especiales destinados a la conservación adecuada de las dosis de la vacuna.

La disposición final sexta modifica el Decreto-ley 2/2021, de 1 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19, realizando una corrección en la redacción del penúltimo párrafo del apartado II de su Exposición de Motivos.

La disposición final séptima dispone la aplicación supletoria respecto a la materia que se regula, de las disposiciones contenidas en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por último, la disposición final octava determina la entrada en vigor del Decreto-ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. En cuanto a la justificación del Decreto-ley que nos ocupa y el marco normativo en el que se inserta, tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos, ha de señalarse que, dada la crisis sanitaria provocada por el SARS-CoV-2, se ha producido un cambio en el escenario económico mundial, adoptándose medidas nunca antes tomadas, como el cierre de fronteras, las limitaciones y restricciones a la circulación, el distanciamiento social, cierre de negocios, la limitación de aforos, cuyo impacto en la sociedad y en la economía no pueden desconocerse a nivel mundial.

Ha sido en este contexto en el que el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 vino a aprobar un paquete de medidas dirigidas a la reconstrucción de la economía de sus países miembros.

Tal y como se explica de forma pormenorizada en la Exposición de Motivos:

“Estas medidas se concentran en la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU») por valor de 750.000 millones de euros en precios

constantes del año 2018 junto con un refuerzo del marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027.

Este Instrumento Europeo de Recuperación en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-26, se basa en tres pilares:

1. La adopción de instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis.

2. La adopción de medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades.

3. El refuerzo de los programas clave de la Unión Europea para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente y acelerar la doble transición ecológica y digital.

Los dos instrumentos de mayor volumen del «Next Generation EU» son los siguientes:

-El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), que constituye el núcleo del Fondo de Recuperación, está dotado con 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones se destinarán a préstamos y 312.500 millones de euros se constituirán como transferencias no reembolsables. Este instrumento tiene cuatro objetivos principales: promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital. Para recibir apoyo financiero en el marco del MRR, los Estados miembros de la Unión Europea deben preparar Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia en los que se establezca el programa de inversiones y reformas para los años 2021-23.

-El Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) dotado con 47.500 millones de euros. Los fondos de REACT-EU operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. Este instrumento promoverá la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

El criterio de reparto del MRR garantiza un apoyo financiero mayor a aquellos Estados miembros cuya situación económica y social se haya deteriorado más, como consecuencia de la pandemia y las medidas de restricción de la actividad económica necesarias para combatir el COVID-19.

Los fondos del MRR se asignan en dos tramos: un 70% sobre indicadores económicos anteriores a la emergencia sanitaria y el restante 30% se decidirá en 2022 con los datos que reflejen la evolución económica entre 2020 y 2022.

Según los indicadores que se usarán, España recibiría un total de aproximadamente 60.000 millones de euros en transferencias no reembolsables y podría acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos.

En cuanto al fondo REACT EU, España recibirá algo más de 12.000 millones de euros para su ejecución en el periodo 2021-22.

El 70% de las transferencias no reembolsables concedidas por el MRR deberá ser comprometido por la Comisión Europea en 2021 y 2022. El 30% restante se comprometerá enteramente a finales de 2023 y podrá ejecutarse hasta 2026. Los recursos del REACT-EU deberán ejecutarse antes del 31 de diciembre de 2023.

Tal inyección de recursos constituye una oportunidad única para España para llevar a cabo un proceso de transformación del modelo económico y social español hacia un modelo más sostenible y resiliente, que mejore la competitividad y el empleo y persiga una economía más justa y socialmente equitativa.

En respuesta a ello, por el Estado se aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el fin de articular un modelo de gobernanza para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los distintos proyectos y programas de inversión, y que contiene reformas normativas de carácter horizontal que permiten una mejora de la agilidad en la puesta en marcha de los proyectos, una simplificación de los procedimientos manteniendo las garantías y controles que exige el marco normativo comunitario, y una mayor eficiencia en el gasto público, ya que la envergadura de los retos que se avecinan y el escaso marco temporal en el que nos movemos, exige la adopción de medidas que coadyuven a las Administraciones Públicas para desarrollar con éxito y en tiempo sus proyectos e inversiones”.

Asimismo, el 29 de mayo de 2020 el Gobierno de Canarias aprobó la Declaración Institucional del Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias, que constituye un compromiso político para la recuperación con establecimiento de siete prioridades: el mantenimiento de los servicios públicos fundamentales, el refuerzo de nuestras capacidades sanitarias y sociosanitarias, la atención y apoyo a personas vulnerables, el mantenimiento y la recuperación del empleo, el impulso de la actividad económica, la agilización, simplificación, cooperación y coordinación administrativa, y el impulso de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible.

Los compromisos adquiridos en dicho Pacto comparten la misma filosofía por la que nace el Instrumento «Next Generation EU», esto es, coadyuvar a la recuperación de la economía y el bienestar de la sociedad que han quedado devaluados por el impacto provocado por la crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2.

Por tanto, concluye la Exposición de Motivos, a fin de justificar la norma que nos ocupa, señalando:

“Los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación constituyen una oportunidad para poner en marcha la estrategia de recuperación a la que se comprometió el Gobierno de Canarias en su Pacto para la Reactivación Social y Económica, permitiendo el restablecimiento de la normalidad y la generación de riqueza y aprovechando para salir más fortalecidos, instaurando un modelo económico más sostenible, resiliente y solidario.

No obstante, el escaso marco temporal aprobado por la Unión Europea para la ejecución de los fondos del «Next Generation EU» constituye un reto de gran envergadura para una Administración aun excesivamente burocrática, que, aunque en los últimos años ha realizado un importante proceso de modernización, está lejos de poder responder de forma eficaz y con la agilidad necesaria para cumplir con los plazos previstos.

Si bien el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aborda importantes reformas en diferentes áreas y materias, como la gestión de los recursos humanos, presupuesto, procedimientos administrativos, contratación, actividad convencional, subvenciones y otras dirigidas a modernizar y agilizar la Administración Pública, muchas de ellas de aplicación en exclusiva al sector público estatal; se hace necesario que por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se adopten medidas urgentes que permitan gestionar con eficacia y eficiencia los fondos del «Next Generation EU», que van desde reforzar la obligación de planificar de forma estratégica las inversiones estableciendo un modelo de gobernanza hasta agilizar la gestión de los fondos con medidas de simplificación y flexibilización de los procedimientos, así como procurar una adecuada planificación y profesionalización de los recursos humanos encargados de gestionar los mismos.”

Con estas explicaciones y precisiones de su Exposición de Motivos el Decreto-ley queda suficientemente justificado.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. De lo anteriormente expuesto se colige, dado el heterogéneo contenido del Decreto-ley 4/2021, que el legislador de urgencia ejerce en este caso sus funciones normativas al amparo de varios títulos competenciales, si bien cabe aunar todos ellos bajo una competencia principal que les sirve de nexo común, del mismo modo que señalábamos en nuestro Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, en relación con el objeto de la norma entonces sujeta a nuestro parecer:

“1. El legislador de urgencia ejerce en este caso sus funciones normativas al amparo del título competencial sobre promoción de la actividad económica, el cual con carácter exclusivo le reconoce el art. 114 EAC. Es la competencia principal en este DL, pero no la única. Según tal precepto estatutario:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de ordenación de la actividad económica en Canarias.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) El desarrollo de los planes estatales.

b) La participación en la planificación estatal a través de los mecanismos previstos en el presente Estatuto

c) La gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica en los términos que se establezcan mediante convenio»”.

Y es que el Decreto-ley, en este caso, pretende como último objetivo facilitar la planificación, gestión, ejecución y control de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación «Next Generation EU», a cuyo fin establece numerosas medidas que, más concretamente, se amparan en las siguientes competencias:

1) Así, por un lado, y dado que el Título II contempla una serie de medidas organizativas, su regulación se ampara en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración que prevé el art. 104 del Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución; y que incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella.

Asimismo, las medidas procedimentales recogidas en el Capítulo II del Título IV son medidas relativas a la agilización y eficacia en la tramitación de sus procedimientos administrativos y se incardina en el ámbito de las competencias de que dispone la Comunidad Autónoma de Canarias por virtud de su Estatuto de Autonomía, a partir del reconocimiento que la Constitución hace a favor de las Comunidades Autónomas para regular con carácter general sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1), para establecer la organización y el régimen de

funcionamiento de su Administración (art. 104, en relación con el art. 61 del Estatuto de Autonomía de Canarias), así como el régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas canarias (art. 106, también del Estatuto de Autonomía), competencia que incluye, en todo caso, una serie de materias que asimismo se especifican en el propio precepto estatuario.

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

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

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

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

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

El nexo común que une a estas medidas es que se trata de medidas de carácter autoorganizativo, adoptadas con vistas a preparar a la Administración autonómica y asegurar que ésta esté en las mejores condiciones para la planificación, gestión y control de los fondos «Next Generation EU».

Cabe a este respecto traer a colación las consideraciones que ya en nuestro Dictamen 146/2020, de 21 de mayo, dejamos consignadas y que son enteramente trasladables a este caso:

“El art. 149.1.18 CE reserva al Estado la competencia sobre las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/15 nos dice que: « (...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades “ratione materiae” o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre

que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico».

Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común -apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que «De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

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

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

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

10 a)). Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

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

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4).

Nuestra doctrina al respecto está recogida en el Dictamen 164/2009, de 13 de abril:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC).

Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como las Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota

la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)».

La competencia estatal relativa al «procedimiento administrativo común» [art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836)] habilita para llevar a cabo una regulación general del «procedimiento, entendido en sentido estricto»: «iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos» [STC 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), FJ 3] y de otras normas no estrictamente procedimentales, como las que «prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» [STC 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227), FJ 32]. Las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica.

En fin, en la STC 110/2018, de 17 octubre, el Alto Tribunal afirma:

«Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial en el marco del procedimiento común. Antes bien, condicionan su ejercicio a fin de promover el “tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas” [SSTC 55/2018, FJ 9 b), y 227/1988, FJ 27]. (...) . El preámbulo de la ley razona sobre el alcance de esta competencia: “Con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades *ratione materiae* o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de procedimiento administrativo común con carácter básico»”.

2) El Título III, dedicado a la gestión de los recursos humanos, recoge medidas que se amparan, por su parte, en la competencia autonómica en materia de función pública prevista en el art. 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las Administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la observancia de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos,

competencia que incluye, en todo caso, el régimen estatutario de su personal funcionario así como *«la planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma»*.

En cuanto a la competencia en materia de función pública, de acuerdo a la jurisprudencia del TC (Sentencia 154/2017, de 21 diciembre), al Estado le corresponde, en virtud de lo dispuesto por el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Además señala dicha jurisprudencia que, *«en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas»* (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

3) Otro bloque de materias contenidas en el Decreto-ley son las de naturaleza presupuestaria, en relación con las medidas recogidas en el Capítulo I del Título IV, 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 4/2021 incluye medidas adoptadas en el ejercicio de tales competencias.

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

En relación con la competencia constitucional reconocida al Estado por virtud del art. 149.1.14 CE, la STC 130/2013, de 4 de junio, declara:

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

subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos”, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas)».

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

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

Ha de destacarse especialmente, entre las previsiones estatutarias, que se contempla, entre ellas, la competencia para la gestión de los fondos europeos (art. 175 EAC), y es que, precisamente, el Decreto-ley incluye medidas adoptadas en el ejercicio de tales competencias.

4) El Capítulo III del Título IV, al igual que después la disposición adicional séptima, recoge especialidades en materia de contratación pública. Tales medidas encuentran pleno amparo competencial en el art. 106 EAC, cuyo apartado 2, atribuye a Canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE competencia en materia de «c) *Contratos y concesiones administrativas*», añadiendo el apartado 3 que «3. *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de contratación, en relación con la inclusión de cláusulas de carácter social y medioambiental, estableciendo unas previsiones mínimas que los órganos de contratación del sector público canario deben incorporar obligatoriamente*».

5) En el Capítulo IV de este mismo Título se contemplan algunas especialidades en materia de subvenciones. En relación con el título competencial atinente a las subvenciones, si bien, como recordamos en nuestro reciente Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia. Art. 102.1 EAC:

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

Se trata de una competencia instrumental, al servicio de la principal: *«en las materias de su competencia»*. No constituye, por ello, un *«título autónomo»*, y así también lo ha venido interpretando la doctrina de este Consejo. En nuestro Dictamen 100/2020, de 17 de abril, ya señalamos:

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

6) Por lo que se refiere al Título V dedicado a la cooperación interadministrativa y la colaboración y participación público-privada, el mismo encuentra su amparo en los arts. 191 y 194 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

7) También se incorporan medidas tributarias en las disposiciones finales cuarta y quinta, relativas a la liberación de la carga fiscal de determinados productos necesarios para la lucha contra la Covid-19, ostentando la Comunidad Autónoma de Canarias competencia para la regulación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario, conforme al apartado uno.2º de la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Al respecto, entre otros, nos hemos pronunciado en nuestro reciente Dictamen 481/2020, de 24 de noviembre, en los términos que siguen:

«Por lo que se refiere a la competencia en materia tributaria que ostenta la CAC después de aprobada la vigente reforma del EAC, hemos analizado la cuestión en el Fundamento III de nuestro Dictamen 30/2019, en el V del Dictamen 51/2020, y más recientemente en el 100/2020, de 17 de abril, que tiene por objeto el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, analizamos la competencia canaria en esas materias y a él nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias, pues el DL que nos ocupa tiene como único objeto la modificación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) en determinadas operaciones.

El art. 166.4 EAC reconoce a favor de la CAC competencias normativas «sobre su régimen especial económico y fiscal en los términos de la legislación estatal», a lo que hay que añadir que su art. 115 alude más específicamente a la competencia legislativa en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, con el alcance y condiciones establecidas en la legislación aplicable y su normativa de desarrollo.

Esa normativa es la Disposición Adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, a la que alude la Exposición de Motivos del DL, que establece, en lo que aquí interesa:

“Uno. En el Impuesto General Indirecto Canario, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular:

1.º Las exenciones en operaciones interiores.

2.º Los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas.

3.º Los regímenes especiales.

4.º Las obligaciones formales del Impuesto”».

2. En conclusión, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias sobre las materias que son objeto del Decreto-ley.

VI

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

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, en la medida en que ha de estar justificado en una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

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

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, por otra parte, se afirma que «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3).

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

expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3) (FJ 3).

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

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

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

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 4/2021, y teniendo en cuenta lo expuesto acerca del objeto y justificación del mismo, cumple afirmar que, a la vista de la finalidad de la norma que viene dada por la necesidad de asegurar la ejecución de los fondos de la «Next Generation EU», y en la medida en que está acotado el

marco temporal aprobado por la Unión Europea al efecto, queda con ello suficientemente demostrada la concurrencia en este caso de la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar las medidas contenidas en el Decreto-ley, medidas estas destinadas claramente y de forma directa al fin perseguido por el Decreto-ley.

Por lo tanto, en este caso resulta suficiente y debidamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto-ley 4/2021 que se analiza, que además guardan relación directa con la situación que se quiere afrontar.

3. En cuanto al segundo de los requisitos que ha de cumplir la norma de urgencia -la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente-, el contenido del Decreto-ley da respuesta a través de los preceptos que lo integran a la situación que se trata de afrontar.

Efectivamente, el DL cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una serie de medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que se configuran como condición para alcanzar tal fin (juicio de necesidad); y, c) las medidas arbitradas, así como idóneas y necesarias, son igualmente ponderadas o equilibradas, 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). No obstante esta valoración general, habría de proporcionarse una justificación adicional, en el tramo correspondiente, a la conexión de sentido de algunas medidas puntuales dispuestas en el DL (como la suspensión de disposiciones legales, o la modificación de la normativa general de la función pública) y a su vinculación con la situación de hecho a la que la norma aprobada intenta dar respuesta.

4. Por último, y en cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias, como son las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia del TC.

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

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

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. En ella se señala 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, FJ 5).

Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, se ha de concluir afirmando que el mismo no afecta a la regulación general de las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada, ni constituyen desarrollo de los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE cuya regulación esencial pueda quedar afectada, ni tampoco afecta a normas presupuestarias.

VII

Observaciones al contenido del DL.

Examinado el contenido del DL objeto de este Dictamen, resulta procedente también formular las siguientes consideraciones a su contenido.

1. Ante todo, en primer lugar, y con carácter general:

1) Aunque, en términos generales, la redacción del Decreto-ley resulta correcta y acorde con las reglas gramaticales, es aconsejable proceder a una última revisión para enmendar eventuales incorrecciones (V.gr., art. 1.1: «*en especial (,)*»; art. 4.3, letra b): «*(i)nstrumentos de planificación*»; art. 23, in fine: « (...) emite informe (,), este tiene carácter vinculante»; art. 41: « (...) *no siendo válidas aquellas en las (que) se puntúe (...)* »; art. 42: «*se reforzará la figura del responsable de(l) contrato (...)* »; entre otros).

2) En segundo lugar, resulta conveniente emplear una terminología uniforme para designar un mismo concepto a lo largo de todo el texto de la disposición, con el fin de evitar que la proliferación de sinónimos más o menos acertados pueda generar dudas en su interpretación o que puedan, incluso, afectar a la seguridad jurídica.

Es lo que sucede, por ejemplo, en lo atinente a los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [«*Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias*» (art. 36); «*Servicios Jurídicos*» (art. 43.2); «*Viceconsejería de los Servicios Jurídicos*» (art. 49, letra a)); y «*servicios jurídicos*» (art. 31)] o en relación con otros conceptos en los que esta exigencia de homogeneidad resulta tanto más necesaria por tratarse de alguna de las piezas esenciales de la norma.

Es lo que ocurre también con los denominados «*instrumentos de planificación estratégica*», así denominados en los arts. 4.3, 9, 11, disposiciones adicionales primera y cuarta, etc. En cambio, en el art. 3.3 se alude a los «*planes estratégicos departamentales*»; y el art. 15.4 se refiere a un «*instrumento de gestión estratégica recogido en este artículo*», al que este mismo artículo lo denomina correctamente en su primer apartado.

Y lo mismo sucede cuando los «*modelos de pliegos de cláusulas particulares*» cuya regulación contempla el art. 36 DL son denominados como «*modelos tipo de pliegos de licitación*» por el art. 4.3; y en el Real Decreto-ley se alude a ellos como «*pliegos-tipo de contratación*», aunque en este caso es a la propia normativa estatal a la que se sitúa en el origen de la confusión. Ya lo advirtió así el Consejo de Estado en su reciente dictamen n.º 783/2020, de 21 de diciembre, en unos términos que resulta procedente reproducir, en tanto que «*mutatis mutandis*» resulta extrapolables al caso:

«Esta categoría de “*pliegos-tipo*” supone una novedad respecto de lo previsto en la Ley 9/2017, que no la contempla. Suscita dudas si estos pliegos-tipo equivalen a los modelos de pliegos a los que se refiere el artículo 122.5 de la Ley 9/2017 al regular los pliegos de

cláusulas administrativas particulares. De ser así, sería aconsejable mantener la misma terminología utilizada en la Ley 9/2017 a efectos de evitar confusiones. En caso contrario, debe aclararse a qué órgano le corresponde la elaboración y aprobación de los pliegos-tipo (el artículo 6 del proyecto alude a la posibilidad de que los apruebe el Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia) y especificarse la relación existente entre dichos pliegos-tipo, los modelos de pliegos que eventualmente puedan existir para determinadas categorías de contratos y los pliegos de cláusulas administrativas o prescripciones técnicas particulares».

En fin, tampoco es expresión de una correcta técnica legislativa referirse a instituciones contempladas en otra normativa bajo distinta denominación, como cuando el art. 40, último párrafo, se refiere a los «*procedimientos abiertos simplificados sumarios*» y el art. 51 del Real Decreto-ley 36/2020 lo hace al «*procedimiento abierto simplificado abreviado*», máxime cuando esta previsión tiene carácter básico (en la medida en que la disposición final primera, apartado segundo, de dicho Real Decreto-ley, no excluye a esta disposición de dicho carácter).

3) En tercer lugar, se ha de indicar que la opción por la denominación formal de los órganos administrativos permite su perfecta identificación, pero puede quedar desfasada con mayor o menor rapidez como consecuencia de una reestructuración administrativa o incluso, simplemente, de un cambio en su denominación. A la inversa, la opción por la referencia genérica al ámbito competencial parece más perdurable en el tiempo. Resulta conveniente por eso, en términos generales, que se eliminen las determinaciones de órganos concretos y se sustituyan por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes.

2. Ya como observaciones particulares, y en primer lugar, en lo que concierne a la Exposición de Motivos del DL:

1) En su apartado IV, la Exposición de Motivos se refiere al cumplimiento de los principios de buena regulación plasmados en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A este respecto resulta oportuno traer a colación lo manifestado de forma reiterada por este Organismo consultivo, entre otros, en su reciente dictamen n.º 7/2021, de 14 de enero (Fundamento IV, apartado 3º):

«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».

2) En el apartado V, relativo a las competencias autonómicas, se sugiere incluir, junto a la que se efectúa al art. 175 EAC la referencia a las competencias que asimismo le atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 197.2 EAC:

«2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia».

3. En lo que hace a su parte dispositiva (articulado y disposiciones adicionales y finales):

1) Artículo 1.

Ha de incorporarse la abreviatura correspondiente al «*Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*» en coherencia con el apartado I de la Exposición de Motivos; y tal y como, por otra parte, se establece en relación con el «*Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU)*» mediante la siguiente fórmula lingüística: «*(en adelante, MRR)*».

2) Artículo 3.

Por medio de la inclusión de una cláusula residual a su apartado tercero [que figuraría como letra f)], y con el objeto de proporcionar al texto mayor claridad, entre las funciones del órgano, debiera referirse dicho apartado «*a las demás funciones que el articulado del presente DL le otorgue*» al Comité de Planificación y Gobernanza, en la medida en que podrían encontrarse otras en el texto que igualmente le están confiadas a dicho órgano.

3) Artículo 4.

Lo mismo que en el caso del precepto anterior, y por las mismas razones, se sugiere incluir una cláusula residual en el apartado tercero [que figuraría como letra j)], referida a «*las demás funciones que el articulado del presente DL le otorgue*» al Comité Director de Planes y Proyectos.

4) Artículo 5.

La referencia que formula su apartado primero al centro directivo que sea designado por el Comité Director de Planes y Proyectos resulta excesivamente indeterminada, por lo que se precisaría que se procediera a una mayor concreción de su ámbito propio, como efectúa su apartado segundo, al referirse al centro directivo con competencia en materia de fondos europeos.

Por lo demás, la ubicación sistemática en que se sitúa la previsión contemplada en el apartado tercero del presente artículo, referente al impulso de los trabajos del Comité Director de Planes y Proyectos, no es adecuada, debiendo quedar residenciado su contenido en el art. 4.

5) Artículo 8.

Las obligaciones específicas en materia de transparencia recogidas en este artículo se han de entender a salvo de las de carácter general establecidas en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública; y así debería figurar en la redacción del precepto normativo analizado.

6) Artículo 11.

Yerra esta previsión cuando se refiere en su apartado tercero a los modos de provisión que se emplearán preferentemente, porque, en realidad, no son tales, sino un conjunto de medidas dispuestas para la reasignación de efectivos. Los modos de provisión de puestos de trabajo en la Administración son el concurso y la libre designación (art. 78 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, tal y como confirma sin ningún género de dudas el propio DL que, en su disposición final primera, procede precisamente a la modificación del apartado segundo de este precepto). Mal se compadece, por lo demás, el precepto objeto de este comentario con lo que a renglón seguido previene el art. 16, correctamente, en el sentido de que la atribución (provisional) de funciones que se regula en dicho precepto nunca supondrá la adscripción al puesto de trabajo.

7) Artículo 15

Por un lado, se sugiere modificar la rúbrica del precepto, haciendo referencia al «*nombramiento de personal estatutario de carácter temporal (...)*». Y en el mismo sentido introducir en el precepto las correcciones oportunas. De esta manera, se asimilaría también la terminología a la empleada por el Real Decreto-ley 63/2020 (art. 34).

Y, por otro lado, se habría de corregir la mención que realiza el apartado cuarto al «*instrumento de gestión estratégica recogido en este artículo*», por cuanto no está previsto en el mismo el indicado instrumento. Su apartado primero lo menciona -por otro lado, de forma apropiada en tanto que se refiere el instrumento de *planificación* estratégica-, pero no lo regula, cosa que hace el art. 9 del DL, por lo que la cita debiera hacerse a este último precepto o, cuando menos, debería coincidir su denominación con la que emplea el apartado primero de este artículo.

8) Artículo 16.

La redacción del apartado cuarto (relativo a la atribución temporal de funciones a empleados públicos «*para el desempeño de puesto vacante*») podría inducir a confusión, por cuanto la atribución temporal de funciones no es una forma de provisión de puesto de trabajo, es decir, no se trata de cubrir un puesto de forma temporal, sino de posibilitar la realización de unas funciones o tareas que no tiene atribuidas el puesto de trabajo del cual el empleado público es titular (Sentencia n. 412/2013, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -Rec. 324/2012-, con cita, a su vez, de la del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1997: declara esta resolución en relación con una previsión reglamentaria relativa a la atribución temporal de funciones prevista por la normativa estatal -art. 66 del Real Decreto 364/1.995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado- lo siguiente: “*Este precepto, como recuerda la STSJ de Madrid de 12 de febrero de 2010 (rec. 1337/09) y como puso de relieve nuestro Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de junio de 1.997 " (...) no constituye la atribución de un puesto de trabajo en comisión de servicios, sino una redistribución temporal del trabajo (...) que, por causa de un mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puede ser atendido con suficiencia por los funcionarios que desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas" . En tales casos, que han de ser excepcionales, el precepto de referencia apodera a la Administración "para atribuir a los funcionarios el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones singulares o la realización de tareas que no estén asignadas específicamente a su puesto de trabajo". En definitiva, se otorga a la Administración una potestad para proceder a una "redistribución temporal de trabajo por motivos excepcionales, que forma parte de la potestad organizatoria de la Administración combinada con la necesidad de atender una situación coyuntural en beneficio del*

principio de eficacia en la prestación de los servicios, que el artículo 103.1 de la Constitución le exige".)

9) Artículo 17.

La obligación para el personal directivo de presentar *«periódicamente una memoria sobre el resultado de la gestión y de los resultados alcanzados en relación a los objetivos fijados»* resulta acorde con lo dispuesto en la normativa básica estatal (art. 13, punto 3º del Estatuto Básico del Empleado Público), aunque la expresión con la que se comienza recordando la necesidad de cumplir esta obligación, *«en los términos que se determinen»*, introduce una posible dosis de inseguridad, que resultaría indeseable, en cuanto a su alcance, y que en consecuencia habría que evitar, sea si se atiende a las indicaciones efectuadas en el Fundamento IX de este Dictamen; o, en todo caso, por vía reglamentaria debiera procederse a una mayor concreción de esta previsión.

De igual modo, sería también oportuno proceder a una mayor concreción -en su caso, igualmente, por vía reglamentaria- de los criterios selectivos expresamente invocados por esta norma para garantizar su vigencia y aplicación efectiva.

Finalmente, en relación con su apartado octavo, y también, por lo mismo, es oportuna una remisión genérica, en el caso del personal directivo que sea personal laboral, a que éste será declarado en la situación que corresponda según la legislación laboral que resulte de aplicación, toda vez que dicha legislación es competencia estatal, y de la misma podría resultar que la excedencia forzosa pudiera no ser la única situación posible.

10) Artículo 19.

Procede efectuar la asignación de los expedientes al personal integrante de la bolsa de empleados públicos prevista en el apartado segundo del presente artículo *«en función de la capacidad y eficiencia demostrada en la resolución de los recursos que se vayan asignando a cada uno de los integrantes de la misma»*, aun cuando sin dejar de atender igualmente a los principios de objetividad, publicidad, igualdad, mérito y capacidad (art. 3 RDL 36/2020).

11) Artículo 23.

El carácter vinculante del informe, en los términos que figura como párrafo final de esta disposición (*«Si la Dirección General de Planificación y Presupuesto emite*

informe, este tiene carácter vinculante») impide que el Gobierno pueda desarrollar su propia competencia.

12) Artículo 28.

El Real Decreto-ley 36/2020 excluye también expresamente a solicitudes y recursos (art. 48.3) de entre las actuaciones cuyos plazos son susceptibles de reducirse en los procedimientos de administrativos que impliquen la ejecución de gastos con fondos europeos. Cabría plantearse si no procedería efectuar una explícita mención a tales actuaciones, a las que cabría entender ciertamente que se extiende la exclusión de citada, porque la reducción se plantea respecto de los plazos que se denominan «*internos*» y no alcanza a los plazos que «*limiten los derechos de terceros*»; del modo expuesto, se despejaría toda incertidumbre al respecto.

13) Artículo 30.

En la medida en que la reducción de plazos que arbitra el art. 28 incluye los procedimientos de contratación, habría que armonizar dicha previsión con la que ahora establece este precepto, al referirse también a los plazos en la misma materia (procedimientos de contratación) y prever otras reducciones, cuyo posible designio sería el de hacerlas prevalecer frente a aquéllas otras más genéricas; pero, en todo caso, habrían de cohonestarse unas y otras.

14) Artículo 31.

No se contempla en este precepto un segundo apartado, de modo que no procede ubicar dentro de un primer apartado lo que en él se dispone.

Asimismo, habría que proceder a una mayor concreción de las competencias atribuidas al centro directivo con competencias horizontales en materia de contratación pública (asesoramiento de las licitaciones, establecimiento de criterios interpretativos, etc.) para poder cohonestarlas con las atribuciones a su vez otorgadas al Comité Director de Planes y Proyectos por el art. 4 del DL y evitar así que surjan disfunciones en la práctica.

Y, por otro lado, habría que precisar que son las organizaciones sindicales a las que se refiere su último párrafo.

15) Artículo 36.

En consonancia con el comentario efectuado al art. 31 del DL, lo mismo aquí habría que evitar que surgieran problemas interpretativos en la aplicación de este precepto, con motivo de las competencias atribuidas al centro directivo con

competencias horizontales en materia de contratación pública (aprobación de modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares de utilización común por todos los órganos de contratación del sector público autonómico con presupuesto limitativo) en relación con las atribuciones otorgadas al Comité Director de Planes y Proyectos del art. 4 del DL.

16) Artículo 38.

Ha de entenderse bien lo que se pretende indicar en el apartado primero, párrafo primero, cuando señala que *«las empresas deben acreditar solvencia económica y financiera y técnica o profesional suficiente que no sea superior a la establecida como mínima por la legislación básica»*, dado que su redacción induce a confusión.

Pese a lo que parece resultar del mismo, no parece que los licitadores puedan acreditar su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, por encima de las exigencias establecidas como mínimas por la legislación básica estatal. Cuestión distinta es que se tenga por suficiente la observancia de los requisitos mínimos establecidos por dicha legislación contractual.

Por otra parte, procede armonizar el contenido de su apartado segundo, dada su redacción, con lo establecido con carácter básico en los arts. 88.3, 89.3 y 90, apartados segundo y cuarto de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- (disposición final primera).

17) Artículo 39.

En concordancia con lo establecido en el art. 101 de la LCSP, y en correspondencia con el contenido del propio precepto, se sugiere modificar el título del precepto, haciendo referencia al *«valor estimado»*, en sustitución del *«coste»*. Por lo demás, téngase en cuenta que, de acuerdo con el art. 101.5 de la LCSP, *«el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares»*.

18) Artículo 45.

Su apartado primero, en lugar de a las *«medidas»*, ha de hacer referencia a las subvenciones, que es la materia a la que se refieren las bases reguladoras.

Por otro lado, se ha de corregir la referencia efectuada por el apartado cuarto del presente artículo al «*supuesto del punto 7.a)*». Dicha remisión ha de hacerse al apartado séptimo, letra a) de este mismo precepto.

19) Disposición adicional segunda.

La referencia que realiza sin mayores especificaciones hacia los «*Acuerdos de Gobierno*» genera incertidumbre por su indefinición.

20) Disposición adicional sexta.

Esta disposición crea, directamente, una serie de «*unidades administrativas de carácter provisional en la Dirección General de Planificación y Presupuesto, la Intervención General y la Dirección General de la Función Pública*»; indicando, asimismo, que la organización administrativa y la estructura de personal de estas unidades se deberá establecer a través de un instrumento de planificación «*específico*» aprobado por la Comisión de Planificación y Gobernanza. La referencia a dicho instrumento no se corresponde en sus exactos términos con el art. 9 del DL, por lo que habría de aclarar su relación. Tampoco figura como tal su aprobación entre las competencias propias de la Comisión de Planificación y Gobernanza (art. 3 del DL).

21) Disposición adicional séptima.

El apartado primero remite, en lo atinente a los gastos menores, a lo establecido en el art. 63.4, *in fine* de la LCSP. Pues bien, resulta razonable que los límites cuantitativos señalados (contratos cuyo valor estimado *no exceda de 5000 euros*) vengán a coincidir con los previstos en el citado artículo 63 de la LCSP (contratos cuyo valor estimado fuera *inferior a cinco mil euros*).

22) Disposición final segunda.

La disposición final segunda opera la modificación del Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias -se dice- «*con salvaguarda de su rango reglamentario*».

Respecto a las previsiones del Decreto-ley que se proyectan sobre disposiciones reglamentarias, resulta razonable compartir, *mutatis mutandis*, los argumentos expuestos recientemente por el Consejo de Estado en su dictamen n.º 783/2020, de 21 de diciembre, ya mencionado anteriormente:

«El preámbulo justifica la inclusión de estas previsiones en el Real Decreto-ley proyectado en la necesidad de su articulación inmediata para garantizar la plena efectividad de las disposiciones en él previstas; e invoca a tal efecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero.

Considera este Consejo de Estado que no existe propiamente objeción de constitucionalidad en cuanto a la introducción en un decreto-ley de previsiones que se refieren a la regulación contenida en normas reglamentarias. Ahora bien, no pueden desconocerse los inconvenientes que plantea esta opción desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la técnica normativa. La previsión contenida en la disposición final (...), para la salvaguardia de rango reglamentario de previsiones allí mencionadas, resuelve la cuestión; y en la futura ley habría de incluirse una previsión análoga. Sin embargo, en buena técnica normativa, lo pertinente es que dichos ajustes normativos se verifiquen en su sede normativa específica; es decir, mediante la aprobación de los reales decretos modificativos de la regulación vigente».

Una doctrina que, por lo demás, se sitúa en correspondencia con la que, asimismo, viene sosteniendo reiteradamente este Consejo Consultivo, que, a falta de la salvaguardia del valor reglamentario de las disposiciones que tuvieran dicho rango (como sucede en este caso, en línea con lo que hace también el Real Decreto-ley 36/2020 en su disposición final duodécima, en sendos supuestos igualmente puntuales), trata también de evitar que en todo caso el rango normativo propio de los decretos-leyes pueda permanecer en el tiempo, facultando así para que, por medio de la incorporación de la correspondiente cláusula habilitante, la disposición concernida pueda modificarse por vía reglamentaria (dictámenes nº 100, 103, 357 y 469/2020, de 17 de abril, 8 de mayo, 30 de septiembre y 17 de noviembre, respectivamente) y 3 y 7/2021, de 13 y 14 de enero).

23) Disposición final sexta.

Esta disposición «corrige la referencia que se contiene en la exposición de motivos del Decreto ley 2/2021, de 1 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19, a la competencia exclusiva en materia de servicios sociales que constituye un error que debe ser enmendado para recoger como título competencial principal el de la promoción de la actividad económica, conforme ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias en su dictamen n.º 125/2021, de 17 de marzo, emitido en relación con el referido Decreto ley 2/2021, de 1 de marzo».

Aunque pueda deberse su incorporación a instancia de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y se trata de este modo atenerse a una observación efectuada justamente por este Consejo Consultivo en relación con la Exposición de Motivos del Decreto-ley 2/2021, entendemos que no es éste el correcto modo de proceder. No es misión de las normas aclarar los términos de las exposiciones de motivos de las normas que las preceden. Estas se justifican en el momento en que se aprueban en su correspondiente Exposición de Motivos, sin que pueda erigirse una norma posterior en una especie de «interpretación auténtica» que venga a aclarar los motivos por los que aquella otra se aprobó. Si de esta última pudiera resultar una interpretación que se estima que debe corregirse, lo que procede propiamente (al menos, en este caso, ya no se trata de proceder a una mera corrección de errores materiales, a cuyo efecto podría bastar su debida publicación en el boletín oficial que corresponda) es modificar las previsiones legales en donde pudiera encontrar algún reflejo el planteamiento de la Exposición de Motivos que se pretendiera enmendar o del que se pretendiera salir al paso.

IX

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

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

Es cierto que, en este caso, se trata de una norma acotada inicialmente, tanto material (la gestión de los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación «*Next Generation EU*») como temporalmente (en el marco del escenario presupuestario plurianual previsto período 2012-2026). Pero no lo es menos que resulta suficientemente dilatado el período sobre el que se proyecta; así como que amplio es también el abanico de actuaciones que puedan llegar a ser ejecutadas bajo el amparo de la norma objeto de este Dictamen. Razón por lo que en cierto

modo ha de relativizarse el carácter meramente provisional de la disposición que nos ocupa, y los limitados efectos temporales y materiales en disposición de producir.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «*Next Generation EU*», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad en el contenido normativo de este decreto-ley.

3. Se considera ajustado a Derecho su contenido. No obstante, se formulan diversas observaciones a su articulado.