



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 5 0 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de noviembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma (EXP. 545/2021 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita -mediante escrito de 2 de noviembre de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día- dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.

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

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

En el presente caso, se ha señalado «(...) hasta el 16 de noviembre de 2021 (...)» como plazo máximo para la emisión del presente Dictamen.

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

3. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 68/2021, de 28 de octubre de 2021, del Presidente del Gobierno de Canarias; ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 29 de octubre de 2021 (Boletín n.º 224).

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

1. Nuestro vigente Estatuto de Autonomía permite al Gobierno, en su art. 46, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

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

Y, por expreso mandato estatutario, los decretos-leyes no pueden afectar a la ley 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.

Sobre la naturaleza jurídica de los decretos-leyes se ha venido pronunciando este Consejo Consultivo en múltiples ocasiones. Por todos, en nuestro dictamen DCC n.º 151/2021, de 6 de abril, decíamos:

«El Tribunal Constitucional (...) 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 insito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno (STC 93/2015)”».

2. Así pues, son varios los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria -una vez examinado su objeto, estructura y justificación-, de los decretos-leyes sobre los que se solicite su parecer: a) La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, CAC) para regular la materia objeto del DL; b) El procedimiento de su elaboración; c) Su presupuesto habilitante (esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa); y d) Su contenido.

III

Objeto, justificación, estructura y contenido de la norma.

1. Según se indica en el art. 1 del texto normativo analizado, *«el presente Decreto-ley tiene por objeto el establecimiento del marco regulador general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas, con carácter de emergencia por los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma».*

Junto al objeto principal del DL se prevé la implementación -fundamentalmente, a través de las disposiciones adicionales incluidas en el texto normativo- de una serie

de medidas extraordinarias de diversa índole (en materia económica-financiera, cultural, de vivienda, infraestructuras viarias e hídricas, etc.) destinadas a hacer frente a la grave situación que afecta, en todos los órdenes, a la Isla de la Palma como consecuencia de la erupción volcánica iniciada el pasado día 19 de septiembre de 2021.

2. Respecto a la justificación de la norma analizada, el DL se manifiesta en los siguientes términos (apartado I de la Exposición de motivos):

«El pasado 19 de septiembre de 2021, a las 15:12 horas comenzó una erupción volcánica en la zona de Montaña Rajada de la isla de La Palma, en el municipio de El Paso, con dos fisuras grandes alineadas en dirección NS, separadas entre sí por unos 200 metros, 9 bocas eruptivas y dos coladas de lava bajando en dirección al mar, todo ello después de una intensa actividad sísmica y de deformación registrada durante la semana previa a la erupción, según datos del Instituto Geográfico Nacional.

En la misma fecha, fue activado el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) en fase de Alerta y Seguimiento Permanente, la Situación de Emergencia Nivel 2 y el semáforo volcánico en nivel rojo, correspondientes al Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA). Asimismo, se activó a la Unidad Militar de Emergencias en El Paso, desplazándose un considerable número de efectivos y vehículos, además de movilizar numerosos medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Durante el periodo de activación de los planes mencionados se ha producido la evacuación preventiva de más de 7.000 personas de las poblaciones afectadas, daños en infraestructuras y bienes públicos y privados, principalmente viviendas, así como daños en cultivos y explotaciones agropecuarias, polígonos industriales y otras instalaciones productivas.

Asimismo, se han alterado las redes del transporte de personas y mercancías, con el corte de carreteras, y la prohibición temporal de la navegación marítima en la zona del oeste de la isla de La Palma, así como la suspensión de actividades escolares en algunos de los municipios afectados y la alteración de la atención sanitaria por desaparición de infraestructuras.

La trayectoria del volcán ha ido sepultando inexorablemente todo lo que ha encontrado a su paso hasta su llegada al mar; aunque las cifras no son definitivas, las edificaciones arrasadas superan la cifra de 1.800, que en ningún caso podrán ser reconstruidas en el lugar donde se ubicaban, y sin perjuicio de otros daños en construcciones que sí pueden ser rehabilitadas o reconstruidas en su ubicación.

La gravedad de los daños materiales ha provocado la reacción inmediata de las distintas Administraciones, aprobándose distintos paquetes de medidas encaminados a paliar los daños

más inmediatos ocasionados por la erupción del volcán. Pero también destinados a comenzar las actuaciones que ayuden a recuperar las infraestructuras perdidas o dañadas y a reactivar la recuperación económica de la isla de La Palma.

Así, el Consejo de Ministros en su reunión del 28 de septiembre, declaró la isla de La Palma zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (ZAEPC) debido a la erupción del volcán, habilitando así a todos los Departamentos ministeriales para determinar las ayudas necesarias para recuperar todos los daños provocados por el volcán, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección civil, y permitiendo el acceso a ayudas del fondo de solidaridad de la Unión Europea (FSUE) para la reconstrucción.

Por su parte la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, mediante el que se adoptaban medidas tributarias extraordinarias con un triple fin: por un lado, facilitar el cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias mediante la ampliación de los plazos de vencimiento de las obligaciones o aplazamientos de deudas, por otro lado, aliviar la carga impositiva de las actuaciones tendentes a la reposición de los bienes destruidos por la erupción volcánica en la isla de La Palma y, por último, ajustar la tributación efectiva de determinados empresarios a los días sin erupción volcánica.

La gravedad de los daños y el volumen de recursos que es necesario movilizar para poder paliar la situación de emergencia en que se encuentran las personas afectadas por la situación de emergencia por catástrofe ocasionada por la erupción del volcán de La Palma, hacen necesaria la adopción de medidas que permitan agilizar la concesión de las ayudas que con motivo de esta circunstancia excepcional se tramiten.

Las circunstancias que concurren en esta situación de emergencia por catástrofe natural que motivan la concesión de ayudas a las personas afectadas aconsejan que, por una parte, su procedimiento regulador se inspire en los principios de flexibilidad, equidad y proporcionalidad y, por otra parte, se provea de una serie de garantías, formales y materiales, tanto en orden a la salvaguarda de las exigencias de imparcialidad y justicia aplicables a los sujetos afectados como la correcta adecuación de los fondos públicos que se apliquen con esta finalidad.

Con ese propósito se dicta el presente Decreto-ley (...) ».

Como complemento a lo manifestado anteriormente, y en lo que se refiere a la justificación de la norma aprobada, el informe de iniciativa de 28 de octubre de 2021 añade lo siguiente:

«No cabe la alternativa cero (no aprobar el decreto-ley) pues como ya se ha expuesto, la no adopción de medidas situaría a las personas afectadas por la erupción volcánica de La Palma en una situación de desamparo y riesgo social que un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que priman valores como la justicia social y la solidaridad, no puede ignorar.

La situación de emergencia social en la que se encuentra la isla de La Palma exige la adopción de medidas urgentes dirigidas a paliar la situación de desamparo y precariedad de los habitantes de la isla.

Por una parte, el establecimiento de un marco jurídico general que permita la tramitación de forma ágil de las ayudas a las personas afectadas por las erupciones volcánicas de la isla de la Palma, que permita que las mismas puedan llegar lo más pronto posible a estas personas para paliar, en la medida de lo posible la situación de vulnerabilidad en la que se encuentren como consecuencia de estar afectadas o afectados por los efectos de las erupciones volcánicas.

Respecto de otras materias contenidas en el decreto-ley que no tienen reserva de ley, una situación de coherencia objetiva, dado que todas las medidas se justifican en la misma causa habilitante, obligan a adoptarlas en el mismo instrumento jurídico, ante la necesidad de que sean aplicadas además con la misma urgencia».

3. En relación con su estructura y contenido, el DL consta de una Exposición de motivos, una parte dispositiva -que comprende 22 artículos distribuidos a lo largo de tres capítulos-, catorce disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La Exposición de motivos, en síntesis, se ciñe a: 1) Definir el objetivo pretendido y justificar la necesidad de la norma; 2) Justificar la concurrencia de los presupuestos habilitantes de la norma (*«circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad»*), y demás requisitos y límites al uso del DL; y 3) Describir el contenido del DL.

En segundo lugar, la parte dispositiva del DL se compone de veintidós artículos, repartidos en tres capítulos de acuerdo con la siguiente distribución:

- Capítulo I (*«Disposiciones Generales»*). El presente capítulo se encarga de regular el objeto y finalidad del DL -art. 1-; el ámbito de aplicación -art. 2-; su naturaleza -art. 3-; los principios rectores -art. 4-; el régimen jurídico aplicable -art. 5-; la consulta de datos por la Administración -art. 6-; el tratamiento y transmisión de datos de carácter personal para la gestión del Registro de personas afectadas y para la adopción de medidas y gestión para atender las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma -art. 7-.

- Capítulo II, dedicado al «*Registro de personas afectadas por las erupciones volcánicas en la Isla de La Palma*». En este capítulo se contemplan los siguientes aspectos: a) El objeto, naturaleza jurídica y adscripción del citado registro -art. 8-; b) La solicitud, formalización y efectos de la inscripción -art. 9-; c) La inspección y comprobación -art. 10-; d) La modificación -art. 11- y cancelación de la inscripción -art. 12-; y e) El contenido del registro -art. 13-.

- Capítulo III, relativo a la « (...) *gestión de las ayudas*». El presente Capítulo establece la disciplina normativa de las siguientes cuestiones: a) Personas y entidades beneficiarias -art. 14-; b) Daños subvencionables -art. 15-; c) Cooperación con otras Administraciones Públicas -art. 16-; d) Entidades colaboradoras -art. 17-; e) Inicio del procedimiento para la concesión de las ayudas -art. 18-; f) Tramitación -art. 19-; g) Solicitudes y plazo para resolver -art. 20-; h) Concesión -art. 21-; i) Justificación y control -art. 22-.

En tercer lugar, la parte final del DL incluye catorce disposiciones adicionales destinadas a la regulación de diversas cuestiones; a saber: a) Facultades de desarrollo -Disposicional adicional primera-; b) Interoperabilidad de los Sistemas -Disposicional adicional segunda-; c) Plan Estratégico de Subvenciones -Disposicional adicional tercera-; d) Ampliación de los plazos de realización y justificación de la actividad subvencionada en el ámbito del sector primario -Disposición adicional cuarta-; e) Ampliación de los plazos de ejecución de los encargos a medios propios personificado en el ámbito del sector primario, en la isla de La Palma -Disposición adicional quinta-; f) Exención de la exigencia de retención del uno y medio por ciento cultural -Disposición adicional sexta-; g) Restablecimiento de Infraestructuras viarias -Disposición adicional séptima-; h) Restablecimiento e instalación de infraestructuras hídricas y sistemas de riego -Disposición adicional octava-; i) Excepción de actuaciones administrativas -Disposición adicional novena-; j) Adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública para las unidades familiares damnificadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma -Disposición adicional décima-; k) Indemnizaciones por razón del servicio como consecuencia de las erupciones volcánicas en la isla de La Palma -Disposición adicional undécima-; l) Régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal de 2021 -Disposición adicional duodécima-; ll) Suministro de información económico-financiera -Disposición adicional decimotercera-; y m) Habilitación para dictar instrucciones sobre suministro de información económico-financiera -Disposición adicional decimocuarta-.

El DL se cierra con la incorporación de tres disposiciones finales destinadas a la derogación del art. 79.2 de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021 -Disposición final primera-; la inclusión de un nuevo apartado 9.º al art. 9 del precitado texto legal -Disposición final segunda-; y al establecimiento de la entrada en vigor de la norma legal -Disposición final tercera-.

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. El presente DL encuentra encaje en diversos títulos competenciales.

En primer lugar, las medidas de apoyo, organizativas y procedimentales que se incluyen en este DL encuentran su fundamento en las siguientes previsiones estatutarias:

a) Artículo 102 («Fomento»): *«1. 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».*

b) Artículo 104 («Organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias»): *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia 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».*

c) Artículo 106 («Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias»): *«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. 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.

(...)

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a) Procedimiento administrativo común. (...) ».

d) Artículo 149.1 («Protección civil»): «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública».

Pues bien, a la hora de analizar la competencia principal que el legislador de urgencia ejercita (arts. 104, 106 y 149.1 en relación con el art. 102 del Estatuto de Autonomía), se ha de partir de lo señalado en el Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, de este Organismo Consultivo (Fundamento V):

«3. El DL que se analiza se propone canalizar las ayudas económicas a través de subvenciones, razón por la cual regula el régimen jurídico de éstas. Se ejercita, así, una competencia normativa de la Comunidad Autónoma, a la que se refiere el 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 ésta de una competencia instrumental, al servicio de la competencia principal: “en las materias de su competencia”. No constituye, por ello, un “título autónomo”, y así 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”».

Respecto a lo establecido en el citado art. 102 del Estatuto de Autonomía de Canarias, también ha tenido ocasión de manifestarse este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio (Fundamento sexto):

«4. Toda vez que el Decreto-ley 9/2021 utiliza la fórmula de las subvenciones para aplicar las medidas que regula, procede también analizar este título competencial, situado por el Estatuto de Autonomía en el ámbito de la competencia sobre fomento (art. 102). No es éste un título autónomo, sino que debe ponerse en conexión con una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia. Así lo establece este precepto estatutario:

“1. 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”.

Así, 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.

Al respecto, cabe señalar, tal y como dijéramos en nuestro Dictamen 118/2009, de 18 de marzo que:

“La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones (...)”.

La legislación básica del Estado en materia de subvenciones está constituida por Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones y por parte del Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La STC 13/1992 acota, en su consecuencia, el alcance mutuo de las competencias estatal y autonómico sobre esta materia, en estos términos:

“Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios

Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

Por otro lado, y en lo que se refiere a la distribución competencial en materia de procedimiento administrativo, resulta oportuno transcribir lo señalado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio (Fundamento de Derecho sexto):

«3. El Decreto-ley 9/2021 regula también el procedimiento administrativo a través del cual tramitar y, en su caso, conceder las subvenciones directas contempladas en el mismo.

En consecuencia, otro de los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para adoptar estas medidas se sustenta 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.º), para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración (art. 104, en relación con el art. 61), así como el régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas canarias (art. 106, también del Estatuto de Autonomía), competencia que incluye, en todo caso, una serie de materias que asimismo se especifican en el propio precepto estatutario.

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 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) señala 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. (...)

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).

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el DCC 164/2009, de 13 de abril en el que señalamos:

«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 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 la 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)“».

No sería completa la delimitación competencial que nos ocupa si no tuviéramos en cuenta, como recuerda la sentencia n.º 7/2019, de 17 de enero, del Tribunal Constitucional -con cita de la STC 81/2013, FJ 5º-, « (...) que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden crear registros administrativos, distintos por tanto de los registros a los que se refiere el artículo 149.1.8 CE. Así ha sido admitido de manera constante por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 28 de abril y 87/1985, de 16 de julio. Nada impide, en efecto, que las Comunidades Autónomas puedan crear esos registros, como instrumentos administrativos ligados a una competencia propia, en la medida en que las competencias autonómicas de que se trate «puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control» (STC 87/1985, FJ 3). (...) Por lo demás, la doctrina de este Tribunal ha destacado igualmente, como recuerda la STC 209/2014, de 18 de diciembre, FJ 5, que, dejando al margen el registro mercantil, que sigue a la competencia del Estado en materia de legislación mercantil ex artículo 149.1.6 CE, como ya venimos indicando desde la STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 8, no es el título competencial del artículo 149.1.8 CE (en lo relativo a la ordenación de los registros públicos), sino la materia en cada caso comprometida, la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo de que se trate» -Fundamento Jurídico tercero-.

Por lo demás, en lo que se refiere a la competencia autonómica en materia de protección civil, procede remitirnos a lo informado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 95/2020, de 12 de marzo -Fundamento V- y en lo que se refiere a la modificación del Fondo Canario de Financiación Municipal operada por la Disposición Adicional Décimo segunda y Disposición Final primera, nos remitimos al Fundamento V del Dictamen 325/2020, de 12 de agosto.

Finalmente, el DL contempla en la parte final del texto normativo una serie de medidas de diversa índole, cuya cobertura competencial se halla en los siguientes preceptos estatutarios: arts. 75 y 105 -Disposición adicional duodécima-, 124.1 -Disposición adicional novena-, 130 -Disposiciones adicionales cuarta y quinta-, 137 -Disposición adicional sexta-, 143 -Disposición adicional décima-, 152 -Disposición adicional octava-, 159 a 163 -Disposición adicional séptima-, y 185 en relación con el art. 171 -Disposiciones finales primera y segunda-.

2. A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación

jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.

V

Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

1. Tal y como ha venido señalando este Consejo Consultivo (*v.gr.*, Dictamen 152/2019, de 29 de abril, o 370/2021, de 12 de julio, entre otros), la aprobación del Estatuto de Autonomía (cuya entrada en vigor se produjo el día 6 de noviembre de 2018), ha supuesto la existencia de un vacío legal en torno a los decretos-leyes; laguna que, no obstante, es posible colmar acudiendo a la cláusula de supletoriedad prevista en la disposición final primera de la Ley 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor de la cual, para lo no previsto en dicha Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.

En efecto, « (...) 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 del art. 149.3 CE 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 estar precedido al menos de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

-- *El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria» (apartados 1.º y 2.º del Fundamento Jurídico III del Dictamen 326/2020, de 12 de agosto).*

2. Al hilo de lo anterior, resulta oportuno indicar que, entre los antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen, se incluye la siguiente documentación:

En primer lugar, se integra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el informe de iniciativa del proyecto de Decreto-ley por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma; firmado por el Presidente del Gobierno de Canarias, el Vicepresidente y Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias y emitido el día 28 de octubre de 2021.

En dicho informe se incluyen los siguientes contenidos:

A) Identificación de la situación jurídica y de hecho.

B) Análisis y contenido de la iniciativa.

C) Alternativas a una actuación legislativa.

D) Aspectos técnico-jurídicos.

1.- Sobre los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma para dictar la norma.

2.- Sobre la habilitación para aprobar un decreto-ley.

E) Memoria Económica.

1.- Evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar.

2.- Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica, sus organismos autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma.

3.- Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones.

4.- Evaluación de las medidas que se proponen y pudieran tener incidencia fiscal.

5.- Análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y, en su caso, al programa de actuación plurianual.

6.- El análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales.

7.- El análisis del impacto sobre los recursos humanos.

8.- El análisis sobre la necesidad de adoptar medidas sobre la estructura organizativa actual.

9.- El análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o régimen presupuestario.

10.- En las normas que regulen tasas y precios públicos y privados, el resultado de la relación coste/beneficio.

11.-La cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas.

12.- Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

F) Participación ciudadana.

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

H) Informe de 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).

I) Análisis de impacto normativo sectorial.

J) Análisis de impacto de la normativa 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, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

K) Análisis de impacto de la normativa en la familia (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

L) Análisis del impacto por razón de cambio climático (Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, por la que se introduce una nueva letra h) en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

En segundo lugar, se remite a este Consejo Consultivo copia del certificado -de 29 de octubre de 2021- del Acuerdo de Gobierno, de 28 de octubre de 2021, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa; y el Decreto n.º 68/2021, de 28 de octubre de 2021, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-ley.

Respecto a la modificación operada por la Disposición Adicional Decimosegunda y Disposición Final Primera del Fondo de Financiación Municipal, no consta emitido el preceptivo informe del Consejo Municipal de Canarias (Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril de los municipios de Canarias) como sí ocurrió en la última modificación del citado Fondo llevada a cabo por el DL 12/2020 de 30 de julio, sobre régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana, que fue objeto del Dictamen 325/2020, de 12 de agosto.

Finalmente, se hace constar que, entre la documentación remitida a este Consejo Consultivo de Canarias, no figura el denominado *«Protocolo General de Actuación entre el Gobierno de Canarias, (...) el Cabildo Insular de La Palma, el Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane, el Ayuntamiento de El Paso y el Ayuntamiento de la Villa y Puerto de Tazacorte, para la intervención social en la crisis originada por la erupción volcánica iniciada el 19 de septiembre en la isla de La Palma, suscrito el 6/10/2021»*; documento administrativo al que se alude en la Disposición adicional décima del DL.

VI

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

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

Pues bien, este Consejo Consultivo tuvo ocasión de pronunciarse, por primera vez, sobre esta cuestión (respecto a la que sí existe una dilatada doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional) en sus dictámenes 90, 91 y

95/2019. Señalábamos en los citados dictámenes, y resulta preciso reiterar aquí, lo siguiente:

«En esta primera apreciación cumple formular en torno a ella las consideraciones que a continuación se exponen.

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

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

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), debemos reiterar que «nuestra doctrina ha

precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3)» (FJ 3).

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

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

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de "extraordinaria y urgente necesidad" respecto a los decretos-leyes autonómicos, 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 (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras)".

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación al presupuesto habilitante para la aprobación de Decretos-leyes, se puede resumir en lo siguiente:

- La exigida «extraordinaria y urgente necesidad», hay que entenderla 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.

- 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). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional 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 decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional 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, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad 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».

2. Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los Decretos-leyes, procede efectuar su aplicación al presente supuesto analizado. En este sentido, se ha de indicar lo siguiente:

En primer lugar, existe una definición de la situación de urgencia de manera explícita y razonada que precise de una respuesta normativa con rango de ley - primero de los aspectos del control de constitucionalidad-.

En efecto, de la propia exposición de motivos del DL así como del expediente de elaboración de la norma remitido a este Consejo Consultivo, se deduce claramente la situación de urgencia que precisa de esta respuesta normativa perentoria. Así, el apartado II de la Exposición de motivos del DL se encarga de señalar lo siguiente:

« (...) la situación de urgencia que motiva la utilización de esta herramienta viene más que justificada por la declaración por el Consejo de Ministros en su reunión del 28 de septiembre, de la isla de La Palma como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (ZAEPC) debido a la erupción del volcán. Declaración ésta que se produce por encontrarse la situación de emergencia producida, dentro de las recogidas en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Asimismo, las medidas contempladas en este decreto-ley están encaminadas a establecer un procedimiento más ágil, eficaz y eficiente en la gestión de las subvenciones a conceder a las personas afectadas por los daños producidos por las erupciones del volcán de la isla de La Palma.

Por tanto, existe plena conexión de sentido entre la situación descrita en la exposición de motivos y las medidas que se recogen en este decreto-ley».

Por su parte, el informe de iniciativa normativa coincide en justificar la concurrencia de dicha situación perentoria en los siguientes términos:

«En este caso, la propia situación de emergencia derivada del desastre natural ocurrido en la isla de La Palma legitima a adoptar, con carácter urgente, medidas para subvenir una situación catastrófica que por sí sola justifica la extraordinaria y urgente necesidad de las mismas, como es facilitar los procedimientos para la gestión de la ayudas destinadas a las personas afectadas por daños derivados de las erupciones volcánicas en la isla de La Palma; existiendo, por ello plena homogeneidad entre la situación descrita en la exposición de motivos y el contenido de la parte dispositiva; es decir, existe "conexión de sentido" entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan.

Asimismo, esta misma situación justifica la adopción de medidas de índole de carácter extraordinario dirigidas a facilitar actuaciones desde el punto de vista de las infraestructuras viarias e hidráulicas o la facilidad en el acceso a viviendas sociales de las personas afectadas (...).

Se puede concluir, por ello, que concurre el presupuesto de hecho habilitante (...) del Decreto-Ley, esto es, una situación de extraordinaria y de urgente necesidad, según se delimita en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, derivada de la precaria situación en la que se encuentran las personas afectadas por la erupción volcánica en La Palma».

De esta manera, y aplicando *mutatis mutandis* los mismos argumentos expuestos por este Consejo Consultivo en su reciente Dictamen 502/2021, de 19 de octubre, procede afirmar que « (...) *los graves estragos que está causando la erupción volcánica y la grave situación de emergencia creada desde el día 19 de septiembre de 2021 en la isla de La Palma, constituye una circunstancia excepcional y resulta un hecho notorio y palpable, al igual que lo son los efectos destructivos y los gravísimos e irreversibles daños que ha ocasionado y sigue ocasionado la citada erupción volcánica, situación que exige una actuación normativa inmediata, todo lo cual constituye, sin lugar a duda alguna, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, explícita y razonada, que justifica sobradamente el presente Decreto-ley (...), que contiene una serie de medidas extraordinarias, de diversa índole, conectadas en su totalidad y de forma directa con la situación a la que se quiere hacer frente, existiendo, por tanto, conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que se adoptan en el DL*».

En conclusión, a la vista de lo expuesto en las líneas precedentes, se entiende motivada por el DL la concurrencia de la situación de urgente y extraordinaria necesidad, como presupuesto habilitante para el dictado de dicha norma.

Por lo demás, y respecto a la exigencia de que la respuesta normativa frente a esa situación de urgente y extraordinaria necesidad se lleve a cabo mediante norma con rango de ley, procede reiterar lo ya expresado por este Organismo Consultivo en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio: las medidas que establece el DL -concesión de subvenciones directas- precisan de una respuesta normativa con rango de ley, pues así lo exige la legislación básica en materia de subvenciones [art. 22.2, letra b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en relación con el art. 21.1, letra c) del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias].

Asimismo, la exigencia de norma legal se deriva del propio rango jerárquico de las normas que, a través del presente DL, se pretenden suspender -Disposición adicional sexta-, modificar -Disposición final segunda-, o, incluso, derogar -Disposición final primera- (art. 9.3 CE).

En cuanto a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante para la regulación del régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2021, operada por la Disposición Adicional duodécima y por la Disposición Final primera, se produce la misma en tanto que la primera se dirige a permitir que parte del Fondo pueda ser destinado a las políticas de gasto vinculadas a los servicios públicos esenciales, así como a gastos derivados de la respuesta a la crisis sanitaria y volcánica y, la segunda, por cuanto la derogación del art. 79.2 de la Ley de

Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021 está en correlación con lo dispuesto en la citada Disposición Adicional duodécima. Y así se recoge y justifica expresamente en la Exposición de Motivos.

Por último y por lo que se refiere a la Disposición Final Segunda no se justifica suficientemente en la Exposición de Motivos, que se limita a señalar que obedece a la necesidad de proveer los créditos necesarios para acometer las actuaciones precisas en materia de infraestructuras educativas sin dejar constancia de las razones de extrema y urgente necesidad que obligan a efectuar la referida modificación por medio de un decreto-ley.

Finalmente, y en cuanto al segundo de los aspectos a analizar, esto es, la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, se ha de señalar que, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el Decreto-ley que nos ocupa (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4), se entiende que existe la necesaria relación de adecuación *«entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella»* (STC 61/2018, de 7 de junio de 2019, FJ 4º).

En este sentido, el contenido del DL da respuesta a través de los preceptos que lo integran a la situación que se trata de afrontar (situación de emergencia derivada de la erupción volcánica acaecida en la isla de La Palma; lo que ha derivado en la declaración de esta como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil ex art. 23 y ss., de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. 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 son condición para alcanzar tal fin (juicio de necesidad); y, c) Las medidas idóneas y necesarias son 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).

A este respecto, el informe de iniciativa indica lo siguiente:

« (...) concurre el requisito de idoneidad, necesidad y proporcionalidad del Decreto-ley para hacer frente a la mencionada situación de extraordinaria y urgente necesidad, por las siguientes razones:

a) La mayoría de las medidas que se adoptan sólo pueden ser acordadas por norma con rango legal por suponer establecer un régimen de gestión de las ayudas sobre materias que están reservadas a ley, por lo que exigen su modificación por una norma del mismo rango.

b) La urgencia de las medidas, en los términos ya explicitados, impiden su adopción siguiendo el procedimiento legislativo en el Parlamento de Canarias, por lo que es precisa su previsión través del presente decreto-ley.

c) Las medidas adoptadas son estrictamente proporcionadas e idóneas para solventar la situación que se trata de solucionar ya que se limitan en el tiempo y se extienden en exclusiva a las personas afectadas por la erupción volcánica ocurrida en La Palma».

3. A la vista de lo expuesto anteriormente, se entiende que en el presente caso está justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes (art. 46 EAC).

VII

Sobre los límites para la utilización del Decreto-ley.

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

A esa lista hay que añadir también las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC. Así se ha manifestado al respecto el TC en su sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ, 3.º):

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

extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”».

En el examen de esta cuestión hemos de tener en cuenta, asimismo, 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). En consecuencia, al DL autonómico le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE (extensible, como se ha visto anteriormente, a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE).

Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, se entiende que el mismo no sobrepasa dichos límites materiales: 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.

2. Especial consideración merecen las previsiones normativas incorporadas en la parte final del DL (singularmente, las establecidas en las disposiciones finales primera y segunda), en cuanto pudieran implicar una vulneración de los límites materiales recogidos en los arts. 45.1, letra a) y 46.2 del EAC -afectación de las normas presupuestarias-.

En lo atinente a esta cuestión, resulta oportuno reproducir la doctrina sentada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 104/2020, de 8 de mayo (Fundamento VIII):

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

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

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

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

Los más recientes Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas, de igual modo que el nuestro, contemplan entre las materias excluidas a los decretos-leyes autonómicos el primero de los supuestos que acaba de mencionarse (leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma), y que es el que desde ahora ha de centrar nuestra atención: así, Cataluña (Ley Orgánica 6/2006: art. 64); Baleares (Ley Orgánica 1/2007: art. 49); Andalucía (Ley 2/2007: art. 110); Castilla y León (Ley Orgánica 4/2007: art. 25.4); Aragón (Ley Orgánica 5/2007: art. 44); Navarra (Ley Orgánica 7/2010, de modificación de la Ley Orgánica 13/19982: art. 21 bis); Extremadura (Ley Orgánica 1/2011: art. 33).

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

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

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

«La Ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales -en este caso, de una Comunidad Autónoma- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los

recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al quantum como a su destino».

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

«Mediante la aprobación anual de la Ley de presupuestos las Cortes Generales y las Asambleas autonómicas autorizan el gasto máximo a realizar y el destino del mismo durante un ejercicio determinado, ejerciendo de este modo, una función definida en la Constitución (arts.66.2 y 134.1) (...) : la de fiscalizar la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político social y económico del Gobierno, así como controlar que los recursos públicos que se prevé recaudar se asignen equitativamente. (...) el ejercicio eficaz de esta específica función reclama (así lo disponen los arts. 134.2 CE (...)) que la previsión de ingresos y las habilitaciones de gastos se contengan en una única norma, la Ley de presupuestos generales».

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

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

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

Insistiendo más adelante (FJ 9º):

«Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que

otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales».

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

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

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

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

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

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

Los dos párrafos que ahora (Decreto-ley 7/2020: art. único) se añaden al apartado tercero de dicho precepto (Decreto-ley 4/2020: art. 12) y el que lo hace a su apartado cuarto no tienen otro objeto que el de establecer, para facilitar su identificación y seguimiento, el régimen concreto de la vinculación exigible a los créditos que se amplíen para atender los gastos necesarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en determinados sectores (en especial, los sectores sanitario, educativo, social y productivo).

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

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

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

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

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

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

Pero sí se podrá alterar la cuantía y el destino del gasto público previsto en la Ley de presupuestos o modificar cualquier otro aspecto de la misma que no afecte a su contenido esencial, siempre, eso sí, que se acredite la urgencia y extraordinaria necesidad; lo que constituye, por otra parte, un presupuesto habilitante inexcusable de la capacidad de dictar decretos-leyes.

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

presupuestos de extraordinaria y urgente necesidad de la medida adoptada en materia presupuestaria.

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

«El concepto de extraordinaria y urgente necesidad “no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes”; el control constitucional externo que corresponde a este Tribunal en la comprobación del necesario respeto a ese límite implica el análisis de dos elementos: los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada, y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. En esa misma doctrina constitucional está igualmente dicho que la comprobación del citado primer elemento debe realizarse mediante la valoración conjunta de los factores que en el criterio del Gobierno justificaron el uso del decreto-ley y reflejados de modo singular “en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración del [correspondiente decreto-ley]”.

Constituye también doctrina consolidada, por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4, que “generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como ‘coyunturas económicas problemáticas’, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a ‘situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes”.

Por último, cabe recordar que en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado “que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)».

Y en su FJ 5º añade la STC 126/2016:

«La jurisprudencia de este Tribunal ha considerado adecuado el uso del Decreto-ley en situaciones que hemos denominado como “coyunturas económicas problemáticas”, como en la que se puede contextualizar la norma impugnada, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, pero hemos también advertido

que el objeto de esta legislación de urgencia no puede ser otro que “subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, y 29/2015, de 19 de febrero).

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

La medida adoptada ahora por el Decreto-ley 7/2020 se incardina dentro los parámetros marcados por esta doctrina constitucional y establecidos ya desde la STC 3/2003 (FJ 5º y 9º), mencionada con anterioridad de forma reiterada a lo largo de este apartado:

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

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

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

Aplicando los razonamientos jurídicos expuestos con anterioridad al supuesto analizado en este caso, se ha de concluir que el Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, no vulnera los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación [arts. 45.1, letra a) y 46.2 del EAC], por cuanto las medidas presupuestarias adoptadas en aquel se incardinan dentro de los parámetros establecidos por la doctrina constitucional.

En efecto, según consta en el expediente de elaboración de la norma, así como en la exposición de motivos del texto legal -párrafos vigesimosegundo y ss., del apartado I-, concurren en este caso circunstancias excepcionales, suficientemente acreditadas, que legitiman la intervención del DL en materia presupuestaria, pudiendo afectar a la ley anual de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

VIII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

1. A la Exposición de motivos.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero de la norma decimonovena del Decreto 15/16, *«la exposición de motivos declarará breve y concisamente sus objetivos, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas»*.

En este sentido, se advierte que el DL guarda silencio respecto a las *«competencias en cuyo ejercicio se dicta»*; por lo que se habría de subsanar dicha deficiencia efectuando la correspondiente mención expresa a los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente norma legal.

2. Al Articulado.

2.1. Al Artículo 6.

De acuerdo con los párrafos primero y segundo del presente artículo, *«la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias consultará de oficio los datos de identificación, residencia y convivencia, circunstancias sociales y económicas y cualquier otros que resulten precisos para acreditar la condición de afectado y para la posterior concesión de las ayudas previstas en el Capítulo III*.

No será preciso, por tanto, que el interesado aporte documentación acreditativa salvo que se le requiera expresamente por el órgano responsable del Registro o por los departamentos tramitadores de las distintas líneas de subvenciones, por no ser posible su consulta o verificación por otras vías. Dicha documentación requerida se incorporará al expediente de inscripción en el Registro».

Pues bien, resulta conveniente aclarar cómo se compagina dicha previsión normativa con lo dispuesto en el párrafo tercero del apartado primero del artículo 9 del DL (*«en los formularios de solicitud de los procedimientos relativos al Registro de personas afectadas, se recabará el consentimiento expreso o la no oposición de las personas interesadas, según proceda, para que la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias consulte o verifique los datos declarados en su solicitud. En caso de que la persona interesada ejercite su derecho de oposición, deberá aportar la documentación acreditativa de lo declarado»*), o en el párrafo tercero, del apartado segundo del art. 20 del precitado texto legal.

Por otro lado, la referencia al *«Reglamento (UE) 2016/679 de protección de datos»* contenido en el párrafo tercero del artículo ha de efectuarse correctamente: *«Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)»*.

2.2. Al título del Capítulo II y Artículo 8.

Teniendo en cuenta que en el Registro administrativo regulado en este Capítulo II, *«podrán inscribirse (...) todas las personas (físicas o jurídicas) o las entidades definidas en el artículo 14.1.b) de esta norma, que hayan sufrido daños o pérdidas de carácter personal o material, así como perjuicios económicos, derivados directamente de la situación de emergencia creada por la(s) erupción(es) volcánica(s) en la isla de La Palma»* -apartado segundo del art. 8-, dicho registro debería denominarse: *«Registro de personas y entidades afectadas por la erupción volcánica en la Isla de La Palma»*.

2.3. Al Artículo 9.

En lo referente a lo establecido en el párrafo tercero del apartado primero, procede remitirnos al comentario efectuado con ocasión del art. 6 del presente DL.

2.4. Al Artículo 10.

El apartado segundo de este precepto señala que *«en caso de inexactitud u omisión de alguna información contenida en la declaración responsable que ha de presentarse con la solicitud, el órgano competente requerirá a la persona interesada para que, en el plazo indicado, proceda a realizar la subsanación que corresponda, autorice las consultas necesarias y/o, en su caso, presente la documentación requerida»*.

En relación con el plazo concedido al interesado, en aras a la seguridad jurídica del precepto, resultaría procedente la inclusión de una referencia expresa a la determinación del número de días hábiles concedidos a este para que pueda *« (...) realizar la subsanación que corresponda, autorice las consultas necesarias y/o, en su caso, presente la documentación requerida»* (art. 73 LPACAP).

2.5. Al artículo 11.

En este artículo se dispone que en caso de que los inscritos en el Registro de personas afectadas no comuniquen al Registro cualquier variación en los datos de su inscripción, en el plazo máximo de 10 días hábiles, se derivarán *«las consecuencias*

que proceda». Pues bien, con el fin de no comprometer la seguridad jurídica de este precepto, se considera necesario establecer cuáles son esas consecuencias.

2.6. Al Artículo 13.

Resulta necesario corregir la sistemática interna del precepto, suprimiendo la referencia al apartado 1.º [«1. *En el registro deberá constar (...)* »], por cuanto el artículo analizado no incorpora otros apartados (segundo, tercero, etc.).

Por lo demás, en el apartado 13.c).1, donde se dice «*segunda vivienda*», debe decir «*segunda residencia*» [art. 81.4.b) de la Ley 2/2003, de 30 enero, de Vivienda de Canarias].

2.7. Al artículo 18.

Se indica en el apartado 1.d) de este precepto que las Órdenes departamentales de convocatoria determinarán también las personas y entidades beneficiarias de las ayudas a que cada una de ellas se referirá. Procede al respecto señalar que la fijación de los beneficiarios de las ayudas establecidas en el DL se regula en el antecedente art. 14, atribuyendo tal condición a cuantos hayan resultado damnificados por las erupciones y se hayan inscrito en el Registro regulado en los arts. 8 y siguientes de la norma que se dictamina. No procede, en consecuencia, reiterar en el art. 18 tal contenido.

Es preciso señalar además que en su apartado primero el art. 18 remite a las órdenes departamentales la regulación de una serie de aspectos, concretamente, «*los siguientes aspectos no contemplados en este decreto-ley*». Alguno de los aspectos que después se relacionan, sin embargo, si que son objeto de regulación por el Decreto-ley 14/2021, por lo que es preciso recordar que no le es dado a las órdenes departamentales ignorar las previsiones establecidas por el Decreto-ley, atendiendo al principio de la superioridad jerárquica de las leyes sobre los reglamentos.

2.8. Al Artículo 20.

En primer lugar, se advierte que el apartado 1 se hace referencia a la '*persona interesada*', y en el apartado 3 a la '*persona o entidad solicitante*'. En aras de una mayor seguridad, se considera conveniente -si así es lo que se pretende, señalarlas de la misma manera.

En segundo lugar, y pese a lo dispuesto en el título del artículo analizado («*Solicitudes y plazo para resolver*»), se advierte que el precepto omite cualquier regulación o referencia al plazo máximo para resolver.

3. A la parte final.

3.1. A la Disposición adicional primera.

De acuerdo con la norma vigesimotercera del Decreto 15/16, «*la parte final se dividirá en las siguientes clases de disposiciones por este orden: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales*» (apartado primero); añadiendo que «*las disposiciones de la parte final se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que aquellas se refieren*» (apartado tercero).

Pues bien, a este respecto se ha de indicar que el título de la presente disposición no refleja el contenido de su apartado segundo. A pesar de lo anteriormente indicado, se considera que, atendiendo a la materia regulada en este apartado segundo, su contenido debiera figurar en otra parte del texto normativo.

En cualquier caso, se advierte que el contenido sustantivo de esta disposición ha de figurar como «*disposición final*», no como «*adicional*» [apartado primero, letra d) de la norma vigesimoséptima del Decreto 15/16], debiéndose observar lo preceptuado por el apartado 3.º de la norma vigesimoséptima del Decreto 15/16: «*las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán con precisión el ámbito material y los principios y criterios que habrá de contener el futuro reglamento, no utilizándose habilitaciones genéricas*».

3.2. A la Disposición adicional cuarta.

En el segundo párrafo se dispone que las subvenciones y ayudas pendientes de conceder en forma genérica o directa al sector primario de la isla de la Palma en este ejercicio y en el siguiente, podrán fijar, si las circunstancias lo justifican y con ello no menoscaba el principio de estabilidad presupuestaria, el mismo plazo de realización y justificación de la actividad previsto «*en el apartado anterior*», cuando -en realidad- se refiere al «*párrafo anterior*».

Esta misma observación se reitera en relación con la Disposición Adicional octava.

3.3. A las Disposiciones Adicionales séptima a novena.

En las presentes disposiciones adicionales se hace referencia, indistintamente, a la «*situación de emergencia*» -Disposición adicional octava-, a la «*situación de emergencia o de naturaleza catastrófica*» -Disposición adicional séptima- y a la «*declaración de situación de emergencia/zona gravemente afectada por emergencia de protección civil*» -Disposición adicional novena-.

Se trata de conceptos extraídos, indistintamente, del Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión; y, de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Y son conceptos que proceden de distintos ámbitos de aplicación: por un lado, el ámbito de las '*subvenciones para situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica*' y, de otro, del ámbito de la '*protección civil*'.

Por ello, y por evidentes razones de seguridad jurídica, se considera necesario unificar la nomenclatura utilizada en el texto del DL para hacer referencia a la situación de emergencia que afecta a la isla de La Palma como consecuencia de la erupción volcánica iniciada el día 19 de septiembre de 2021.

3.4. A la Disposición adicional décima.

En primer lugar, la referencia al «*Decreto 138/2007, de 24 de mayo*» ha de ser complementada con la indicación de su título completo: «*Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda*».

En segundo lugar, en el párrafo quinto se señala lo siguiente: «*Los contratos de arrendamiento que se formalicen en atención a las excepcionales circunstancias a que responde dicha formalización, tendrán una duración inicial de 3 años, prorrogable mientras dure el proceso de reconstrucción. Durante el primer año de vigencia del contrato se bonificará el pago de la renta de alquiler a las unidades familiares adjudicatarias. Durante los dos años siguientes se bonificará un 90% del precio de alquiler, calculado conforme a los módulos previstos en el Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias*».

Pues bien, se ha de aclarar, en la redacción del texto legal, el porcentaje del precio del alquiler que se bonificará a las unidades familiares adjudicatarias de las citadas viviendas durante el primer año de vigencia del contrato de alquiler (entendiendo, en principio, que este porcentaje ha de ser el 100%). Idéntica

aclaración se habrá de efectuar en el supuesto de prórroga del contrato de alquiler más allá de los tres años iniciales señalados en esta disposición adicional.

3.5. A la Disposición adicional undécima.

La cita del Decreto *«251/1997, de 30 de septiembre»* deberá incluir el título completo de la norma: *«Decreto 251/1997, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Indemnizaciones por razón del servicio»*.

3.6. A la Disposición adicional decimotercera.

La presente disposición adicional establece que *«todos los entes suministrarán a la Consejería competente en materia de hacienda así como a la Comisión de coordinación de las medidas de reconstrucción y reactivación de la isla de La Palma creado por Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, la información económico-financiera que se requiera en relación a los efectos derivados de las actuaciones acometidas o que se prevean acometer en la isla de la Palma como consecuencia de la situación de emergencia derivada de las erupciones volcánicas, así como toda la información que resulte necesaria para el cumplimiento de las disposiciones previstas en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o para atender cualquier otro requerimiento de información exigido por la normativa o instituciones nacionales, comunitarias o internacionales»*.

A la luz del tenor literal de esta disposición normativa, se hace necesario aclarar a quién corresponde cumplir con dicha obligación de suministro de información económico-financiera. Y es que, si bien la presente disposición adicional se refiere, sin más, a *«todos los entes»* (¿?), la exposición de motivos, por el contrario, alude a *«los departamentos»*.

4. Observaciones de carácter formal.

En el texto del DL se hacen distintas remisiones a otras normas -entre otras, y solo a título de ejemplo, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y al Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Respecto a estas remisiones, y al objeto de evitar quedar sin contenido los preceptos correspondientes de este DL, procede añadir en todos los casos la expresión *« (...) o norma que la sustituya»*, dado que presenta una cierta vocación de permanencia.

Además, en el texto se aprecian algunos errores materiales, de orden gramatical, que se considera aconsejable corregir.

En este sentido, se advierten incorrecciones relativas a los siguientes aspectos:

a) Puntuación del texto (*v.gr.*, en el penúltimo párrafo del apartado primero de la exposición de motivos, debería introducirse una coma inmediatamente después de «*la primera*»: «*La primera (,) que deroga el artículo 79.2 de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, está en correlación con lo regulado en la disposición adicional duodécima sobre el régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal*»; en el art. 1 debería incorporarse una coma después de la palabra «*emergencia*»; en el art. 16, falta una coma en la expresión «*(...) y, en su caso, (...))*»; b) Utilización de la tilde en los pronombres demostrativos (*v.gr.*, párrafo tercero del apartado segundo de la exposición de motivos y apartado cuarto del art. 10 -«*ésta*»-); c) Discordancia en el uso del singular y el plural (*v.gr.*, la referencia que efectúan los párrafos undécimo, duodécimo y decimocuarto del apartado primero de la exposición de motivos a los «*artículos 1 a 7*», «*artículo 8 a 13*» y «*artículo 14 a 22*», respectivamente; «*encargos a medios propios personificados(s)*» -Disposición adicional quinta-; «*Se exime de la exigencia de retención del uno y medio por ciento cultural a que se refiere el artículo 131 de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, a los contratos de obra pública que se considere(n) necesarios realizar (...)* » -Disposición adicional sexta-; «*A las adjudicaciones realizadas al amparo de esta norma no le(s) será(n) de aplicación (...)* » -Disposición adicional décima-); d) en el art. 7 falta la conjunción «*y*», justo antes de la oración «*(...) (y) en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (...)* »; e) errata en la palabra «*persona(l)*» en el apartado 1 del art. 20; g) en el art. 13.1.a), parece faltar la palabra «*entidades*» en la expresión «*(...) y de las previstas en el artículo 14.1.b) del presente Decreto-ley*».

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias para regular el objeto del presente Decreto-ley.

2. Se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado de la presente norma legal y se respetan los límites del decreto-ley previstos en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, este se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación. No obstante, se efectúan diversas observaciones a su articulado.