



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 7 6 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de febrero de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, por el que se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma, al Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma y por el que se modifica el citado Decreto-ley (EXP. 64/2022 DL)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

#### Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita -mediante escrito de 14 de febrero de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día- preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, por el que se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma, al Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma y por el que se modifica el citado Decreto-ley.

2. 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

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

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

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que se recaba este Dictamen preceptivo se ha señalado hasta el día 28 de febrero de 2022 como plazo máximo para la emisión de dictamen por parte de este Consejo Consultivo.

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

4. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 8/2022, de 10 de febrero, del Presidente del Gobierno de Canarias, ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 11 de febrero de 2022 (Boletín n.º 30).

## II

### Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Respecto a la naturaleza jurídica del decreto-ley (en adelante, DL) resulta pertinente traer a colación lo manifestado por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 379/2019, de 23 de octubre:

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

*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.*

*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 ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno´ (STC 93/2015)».*

Así pues, son varios los ámbitos que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de analizar para verificar su adecuación constitucional y estatutaria - una vez examinado su objeto, estructura y justificación-: a) La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, CAC) para regular la materia objeto del presente DL; b) Su presupuesto habilitante (esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permita recurrir a esta especial fuente normativa) y c) Su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del Decreto-ley.

### III

#### **Sobre la tramitación del Decreto-ley.**

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 nuevo Estatuto de Autonomía (tras la reforma operada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre y cuya entrada en vigor se produjo el día 6 de noviembre de 2018), supuso la existencia de un vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario, especialmente en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo; laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco siendo posible -mientras tanto- completarla 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, recurriendo además, a lo previsto en el art. 4.1 del Código Civil.

En efecto, « (...) 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»* (apartado 1.º del Fundamento Jurídico III del Dictamen 326/2020, de 12 de agosto, entre otros).

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, este DL debió haber estado precedido al menos de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. 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 la iniciativa del proyecto de Decreto-ley firmado por el Vicepresidente

del Gobierno de Canarias y Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y por el Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, con fecha 10 de febrero de 2022.

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.

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. 2 2 *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) y la familia (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

K) 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 art. 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 11 de febrero de 2022- del Acuerdo de Gobierno de 10 de febrero de 2022, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa; el Decreto n.º 8/2022, de 10 de febrero, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-ley; y el escrito del Sr. Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite el Decreto-ley aprobado al Parlamento de Canarias para su convalidación. No consta el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

En tercer lugar, consta en el expediente de tramitación de la norma analizada los oficios -fechados en ambos casos el día 8 de febrero de 2022- por los que se solicita formalmente la emisión de los informes preceptivos del Ministerio de Hacienda (apartado cuarto de la Disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican

determinadas normas tributarias) y del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria [art. 65.3, letra d) del precitado texto legal].

Además, se indica en la Exposición de Motivos -y en el Informe de iniciativa normativa señalado anteriormente-, que *«no se ha realizado el trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado»*.

Finalmente, y como ocurrió en el Decreto-ley 1/2022, y así se puso de manifiesto en el Dictamen 53/2022, de 10 de febrero, tampoco en el presente caso figura que se haya dado traslado del texto del Decreto-ley a las Administraciones locales afectadas, a efectos de que las mismas manifestaran su parecer, a través del correspondiente informe, garantizando con ello su ámbito de competencias constitucionalmente establecido, algo que habría sido necesario especialmente en cuanto a la modificación del DL 1/2022, de 20 de enero contenida en la Disposición final primera del DL.

## IV

### Objeto, estructura y justificación.

1. El DL analizado presenta un contenido heterogéneo, caracterizado por la regulación de diversas materias. Así, y como se indica en el propio título de la disposición normativa y en su Exposición de Motivos, la norma legal aprobada por el Ejecutivo autonómico tiene por objeto principal adaptar las medidas tributarias excepcionales establecidas para la isla de La Palma -como consecuencia de la erupción volcánica acontecida en aquel territorio- a las previsiones contenidas en el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Además, el presente DL modifica el precitado Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, al introducir una nueva disposición final referida a la regulación de los parámetros de suelo rústico, de tal manera que el Pleno de cada Ayuntamiento pueda establecer, mediante acuerdo plenario, los parámetros para la construcción de

viviendas en las categorías de suelo rústico recogidas en el apartado 2 del art. 4 del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero.

Finalmente, el texto legal examinado suprime la tasa por la expedición del carné joven EYCA («*European Young Card Association*») prevista en el art. 33 *bis* del Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Pues bien, respecto a la heterogeneidad de materias que pueden ser objeto de regulación en una norma de rango legal, como es el Decreto-ley -en especial, en este supuesto, en lo relativo a la inclusión de contenidos tan dispares como, por un lado, medidas a adoptar con motivo de la erupción volcánica en la isla de La Palma y por otro, referidas al Carné Joven EYCA, y ello sin perjuicio de lo que luego se dirá respecto a la concurrencia o no de presupuesto habilitante, y salvando las distancias con normas con un contenido relativo a mayor disparidad de materias- ha tenido ocasión de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 199/2015, de 24 de septiembre de 2015 (Recurso de inconstitucionalidad n.º 5099-2014), si bien señalando (Fundamento Jurídico tercero):

*«Tal y como afirman los recurrentes, el Decreto-ley 8/2014 puede ser denominado “decreto-ley ómnibus”, expresión traída desde las “leyes ómnibus”, también denominadas por nuestra doctrina “leyes transversales”, y que surgieron como leyes de acompañamiento a las de presupuestos generales del Estado o “leyes de medidas”, concebidas en nuestro sistema de fuentes como respuesta a la introducción de límites materiales a la elaboración de la Ley de presupuestos (STC 76/1992, de 14 de mayo), para evolucionar después, de manera fundamental, como instrumento de sistematización de la política económica. A las “leyes de medidas” se les imputó, desde su surgimiento (dictamen del Consejo de Estado de 3 de octubre de 1996, dictamen del Consejo Económico y Social 3/1996, o informe del Consejo General del poder Judicial de 15 de octubre de 1997), el mismo vicio que los recurrentes encuentran en el Decreto-ley 8/2014, esto es, la falta de conexión material entre sus preceptos, que hace de la norma un texto difícilmente accesible, y cuya tramitación atenta contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y contra el derecho a participar en los asuntos públicos de los parlamentarios conectado al art. 23.2 CE.*

*Pero las cuestiones citadas fueron abordadas ya por este Tribunal, que ha tenido ocasión de valorar que la heterogeneidad intrínseca de las “leyes ómnibus” no está, per se, constitucionalmente proscrita, por amparar “preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente” (STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). En la STC 136/2011, de 13 de septiembre, afirmamos que “el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador*

*dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los Diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido” (STC 136/2011, FJ 3).*

*Más allá de la afirmación anterior, el Tribunal ha profundizado en la cuestión planteada, avanzando en la idea de que las leyes ómnibus o leyes transversales (STC 132/2013, d 5 de junio, FJ 1), no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno. La STC 132/2013, de 5 de junio, resume nuestra jurisprudencia en la materia, recurriendo a lo resuelto en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 209/2012, de 14 de noviembre, y afirmando que: a) no existe ningún óbice, desde “el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo”; b) el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social “no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico”, porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución; c) las leyes ómnibus no tienen por qué atentar contra el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1), ya que este impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule “a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional” y en el que opera el “principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes”; d) este tipo de leyes tampoco infringen de forma automática el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), porque tienen un objeto que, “aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”; e) y, por último, para que una eventual lesión de las reglas de procedimiento parlamentario por una ley de este tipo, sea constitucionalmente relevante, es preciso acreditar que el*

*alcance de tal lesión era de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario” (STC 132/2013, FJ 1, y jurisprudencia allí citada).*

*Pues bien, vista la doctrina expuesta, este Tribunal no encuentra objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un “decreto-ley ómnibus”, partiendo, como hacíamos en aquellos pronunciamientos, del reconocimiento de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4].*

(...)

*El contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de fuentes establecido en la Constitución, por lo que podemos aplicar al juicio sobre la constitucionalidad del mismo, nuestra muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, que nos permite efectuar sobre los mismos un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a la observancia de los límites materiales del decreto-ley».*

2. La norma analizada se estructura en una Exposición de Motivos y una parte dispositiva, integrada por tres artículos y una parte final, conformada por dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se reserva, en síntesis, 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 la omisión del «*trámite de participación pública*»; y 3) Fundamentar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente norma legal.

En segundo lugar, la parte dispositiva del DL se compone de tres artículos, que tienen por objeto delimitar el ámbito de aplicación de la norma -art. 1-; establecer las «*medidas tributarias en relación a la transmisión de parcelas*» -art. 2- (tanto en lo que se refiere al impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados -apartado uno-, como al impuesto sobre Sucesiones y Donaciones -

apartado dos-); e implementar una *«medida tributaria en relación a la ejecución de la obra de construcción»* -art. 3-.

En tercer lugar, la parte final del DL incluye dos disposiciones adicionales destinadas a la regulación de diversas cuestiones; a saber: a) La *«equiparación de conceptos»* (delimitación de la expresión *«pérdida de inmuebles»*) establecidos en la disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos -Disposición adicional primera-; y b) La supresión de la tasa por la expedición del carné joven EYCA (*«European Young Card Association»*) -Disposición adicional segunda-.

El DL se cierra con la incorporación de tres disposiciones finales destinadas a la modificación -mediante la introducción de una nueva disposición final segunda- del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma -Disposición final primera-; la habilitación normativa a la persona titular de la Consejería competente en materia tributaria para dictar las disposiciones necesarias encaminadas al *« (...) desarrollo y ejecución de la parte de medidas tributarias contenida en el presente Decreto ley y en 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»* -Disposición final segunda-; y al establecimiento de la entrada en vigor de la norma legal -Disposición final tercera-.

3. A la hora de abordar la justificación de la norma analizada, se hace preciso distinguir -como así se opera en la propia Exposición de Motivos del DL y en el informe de la iniciativa normativa- entre los diversos objetos y/o aspectos regulados.

Así, en lo atinente a la adaptación de las medidas tributarias excepcionales instituidas para la isla de La Palma al contenido del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, el DL se encarga de señalar -apartado I de la Exposición de Motivos- que 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 se había dictado con un doble objetivo en materia tributaria: por un lado, facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, y, por otro, aliviar la carga impositiva de las actuaciones tendentes a la reposición de los bienes destruidos

por la erupción. A estos efectos, las medidas aprobadas se agruparon en tres bloques: el primero recoge ampliaciones de plazos de presentación de autoliquidaciones y de fechas de vencimiento de deudas aplazadas o fraccionadas, así como aplazamiento de deudas en periodo ejecutivo; el segundo bloque, contempla un conjunto de beneficios fiscales que derivan en una nula o reducida tributación de las operaciones gravadas en diversos tributos, vinculadas con la reposición o reconstrucción de todo lo perdido o dañado por la erupción volcánica y, el tercero, establece una reducción proporcional de las cuotas fijas de una parte de la Tasa Fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.

Además, añade que debido a la situación generada por del volcán, que supuso la pérdida y/o la destrucción de numerosas edificaciones y fincas, muchos de dichos inmuebles destinadas a vivienda habitual, el Gobierno de Canarias aprobó una serie de medidas de cara a la recuperación, reconstrucción y rehabilitación de dichas viviendas mediante el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, como *«el primero de los instrumentos que el Gobierno de Canarias pretende desplegar para la reconstrucción definitiva de las zonas afectadas por la erupción acaecida»*.

El citado Decreto-ley permite que la construcción de las viviendas habituales, pueda «ejecutarse en cualquier parcela que esté clasificada como suelo urbano, suelo rústico de asentamiento, suelo rústico común, suelo rústico de protección agraria y suelo rústico de protección paisajística, con independencia de las determinaciones aplicables a dicha parcela en la ordenación de los recursos naturales y del territorio y en la ordenación urbanística», sin perjuicio de diversas exclusiones.

Por ello, ahora, resulta imprescindible adaptar las medidas tributarias relativas al suelo y a la construcción de la vivienda habitual contempladas en el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, concretamente en sus arts. 4.Uno.3, 6.1.b) y 7.3, dado que en ellos se condiciona, respectivamente, la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y la bonificación del 100 por cien de la cuota del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, a las transmisiones y donaciones de terrenos situados en La Palma, que sean calificados de solares conforme a la regulación del régimen del suelo y ordenación urbana.

Por otro lado, la modificación prevista mediante la introducción de una Disposición final nueva en el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, se justifica en la necesidad de que para posibilitar el ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos en materia de urbanismo, el Pleno de cada Ayuntamiento pueda establecer los parámetros para la construcción de viviendas en las categorías de suelo rústico recogidas en el apartado 2 del art. 4 del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero. Según señala la Exposición de Motivos *«De otro modo, la solución pretendida por el mismo resultaría de difícil aplicación, imposibilitando la pretendida recuperación de la vivienda para la ciudadanía afectada»*.

Finalmente, la supresión de la tasa por expedición del Carné Joven Europeo se justifica en la Exposición de Motivos por la necesidad de aliviar a la juventud canaria en estos momentos de crisis y de altas tasas de desempleo juvenil de alguna de las cargas que soportan para disfrutar de determinados beneficios sociales, de formación, movilidad, actividades culturales, turísticas y de tiempo libre que ofrece el programa Carné Joven Europeo en Canarias y en los 36 países asociados al mismo del continente europeo.

## V

### Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

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

1.1. En primer lugar, las medidas articuladas en materia de tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias -art. 2 del DL- encuentran su fundamento en las siguientes previsiones normativas:

- Art. 157 de la Constitución Española.

- Art. 186.2 (*«Gestión de tributos»*) del Estatuto de Autonomía de Canarias y Disposición adicional primera del texto estatutario (*«Tributos cedidos»*).

- Arts. 48 y 49 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

- Arts. 17, letra c) y 19, apartado dos, letras c) y d) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

- Art. 2 de la Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

La cuestión relativa a la delimitación competencial en materia de tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma de Canarias ha sido objeto de análisis recientemente por parte de este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 60/2021, de 17 de febrero y 502/2021, de 19 de octubre emitidos en relación con los Decretos-leyes 1/2021, de 28 de enero, por el que se adoptaban medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias, y Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, ya mencionado, respectivamente, y a los que nos remitimos a efectos de no ser reiterativos.

En suma, la Comunidad Autónoma ostenta títulos habilitantes suficientes para regular las materias que son objeto del DL, con respeto, en todo caso, a las limitaciones competenciales derivadas tanto de la reserva al Estado de la configuración de los principios y normas generales del sistema tributario español, como del alcance de la delegación de competencias normativas de los tributos cedidos, en los términos expuestos anteriormente.

1.2. El DL arbitra una medida tributaria -art. 3- relacionada con uno de los impuestos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias: el Impuesto General Indirecto Canario. Esta medida excepcional encuentra su fundamento competencial en los siguientes artículos:

- Arts. 115 EAC y 166.4 EAC.

- Disposición adicional octava, apartado uno de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

- Disposición adicional décima de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Las competencias de la CAC sobre el IGIC y el AIEM han sido analizadas reiteradamente por este Consejo con ocasión del dictamen de otros Decretos leyes en los que se incluían medidas similares sobre estos tributos debido a la pandemia del Covid-19. Así, sobre estos títulos competenciales se ha manifestado este Organismo entre otros, en los Dictámenes 60/2021, de 17 de febrero y en el ya mencionado Dictamen 502/2021, en los que concluíamos que la Comunidad Autónoma

de Canarias ostenta competencia suficiente para regular la materia, y por tanto, también para implementar la medida tributaria excepcional contemplada en el art. 3 del presente DL.

1.3. La posibilidad de establecer, modificar o, en su caso, suprimir tributos propios [categoría jurídica que engloba, además de los impuestos y contribuciones, a las tasas ex art. 2.2, letra a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria] por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias se fundamenta en las siguientes previsiones normativas:

- Art. 133.2, art. 156.1 y art. 157.1, letra b) de la CE.
- Art. 171 EAC («Principio de autonomía financiera»).

Pues bien, sobre la cuestión también ha tenido ocasión de manifestarse este Organismo Consultivo (v. mencionado Dictamen 502/2021).

En consecuencia, la Comunidad Autónoma de Canarias posee competencias suficientes para establecer la medida -relacionada con sus tasas propias- que se contiene en la Disposición adicional segunda del DL.

1.4. Finalmente, la regulación jurídica incorporada en la Disposición final primera del DL -al igual que el texto normativo que se modifica en virtud de esta disposición final, esto es, el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma- encuentra su encaje competencial en el art. 158 EAC («Urbanismo»).

En relación con dicho título competencial resulta oportuno remitirnos a lo manifestado recientemente por este Consejo Consultivo de Canarias a la luz del análisis jurídico del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero (Dictamen 53/2022, de 10 de febrero) aplicable en este caso en la medida de que se trata de una modificación del referido DL.

Señalábamos en el mismo, y debemos desatacarlo, que « (...) *Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3ª CE).*

*Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con*

aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de afectar al urbanismo pueden citarse los contenidos en el art. 149.1. 8ª, 18ª y 23ª CE: legislación civil (8ª), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª).

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general (14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...)». Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.

(...)

Lógicamente, la competencia no es absoluta, pues tal legislación debe respetar «el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», por lo que si la «norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional», ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001).

Pero lo relevante en este punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay un prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional, una norma planificadora singular que por lo demás no es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla».

2. Por cuanto antecede, 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 2/2022, de 10 de febrero.

## VI

### Sobre el presupuesto habilitante y límites para utilizar el 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 ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión (respecto a la que sí existe una dilatada doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional) por primera vez en sus Dictámenes 90, 91 y 95/2019. Señalábamos en los citados dictámenes, y resulta preciso reiterar aquí, lo siguiente:

*«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, a la hora de analizar si existe una definición de la situación de urgencia de manera explícita y razonada que precisa de una respuesta normativa con rango de ley -primero de los aspectos del control de constitucionalidad-, debemos distinguir entre las diferentes medidas contenidas en este DL.

Así, respecto a las medidas tributarias excepcionales y beneficios fiscales aplicables a la transmisión de parcelas y a la ejecución de la obra de construcción instituidas para la isla de La Palma por el DL 1/2021, de 20 de enero, y como se deduce 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 por cuanto habiendo entrado ya en vigor las medidas previstas en el Decreto-ley 1/2022, desde el 24 de enero del presente año, deben extenderse cuanto antes las medidas tributarias previstas en el DL 12/2021, de 10 de septiembre a las posibilidades urbanísticas previstas. Por lo tanto, se justifica la concurrencia del presupuesto habilitante del DL.

Lo mismo ocurre respecto a la modificación prevista del Decreto-ley 1/2022 con el fin de que sea el Pleno de los Ayuntamientos a que se refiere los que fijan los parámetros para la construcción de viviendas en las categorías de suelo rústico recogidas en el apartado 2 del art. 4 de la referida norma.

En cuanto a la supresión de la tasa por la expedición del Carné Joven Europeo en el Decreto-ley, medida contenida en la Disposición adicional segunda del mismo, se justifica, entre otros argumentos, aludiendo a *«una realidad actual derivada de la situación de precariedad en la que viven los jóvenes canarios, que viene persistiendo en el tiempo, y que persigue aliviar sus cargas económicas y mejorar su bienestar social».*

Es cierto que el carné Joven Europeo supone el otorgamiento a sus titulares (personas jóvenes del archipiélago) de *« (...) una serie de descuentos y ventajas, acordadas tanto con entidades públicas como privadas, que faciliten sus condiciones de vida, con el objetivo de posibilitar el acceso a bienes culturales y servicios que*

*contribuyan a mejorar su calidad de vida y favorecer su movilidad geográfica» y que la supresión de la tasa por su expedición es una medida que se adopta se realiza, ciertamente, «para aliviar a la juventud canaria en estos momentos de crisis y de altas tasas de desempleo juvenil de alguna de las cargas que soportan para disfrutar de determinados beneficios», pero igualmente cierto es que tal situación no es nueva, pudiendo haber sido regulada tal medida mediante el ejercicio de la actividad legislativa ordinaria. Así, en la propia Exposición de Motivos se reconoce que «la población juvenil de Canarias ha padecido en las últimas décadas dos grandes crisis económicas y sociales».*

Tampoco puede ampararse la medida adoptada en un agravamiento de la situación por la crisis sanitaria generada por el COVID-19, surgida, por otro lado, hace casi dos años, sin que, por otro lado, se haya optado por introducir tal reforma en alguno de las numerosas normas que a raíz de dicha crisis sanitaria han ido siendo propuestas y/o aprobadas.

Por ello, este Consejo Consultivo entiende que los argumentos utilizados no motivan la necesidad de que se haya recurrido a un DL para llevar a cabo la supresión de la obligación de abonar la tasa de expedición de dicho carné, y por tanto, no concurre la situación de urgente y extraordinaria necesidad como presupuesto habilitante respecto a dicha previsión.

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, y una vez señalado lo anterior respecto a la supresión de la tasa relativa al Carné Joven EYCA- 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 4.º).

Al respecto, es oportuno indicar que el contenido del DL da respuesta, a través de los preceptos que lo integran, a las diferentes situaciones que se tratan de afrontar (tanto a la 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- como a la situación de precariedad económica de la población juvenil canaria). De tal manera que el DL cumple las tres condiciones siguientes -tal y como se argumenta en el informe de la iniciativa normativa-: 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).

3. En cuanto a los 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 la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC. Así se ha manifestado al respecto el TC en la ya mencionada Sentencia n.º 105/2018, de 4 octubre.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 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 (FJ 5) 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»*.

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.

4. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se ha de indicar que, en el caso que nos ocupa, en el que gran parte de las medidas contenidas en el Decreto-ley son de carácter tributario, es preciso recordar que el art. 31 CE impone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, añadiendo que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. A lo que hay que añadir que el art. 133 CE atribuye la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Por tanto, se ha de analizar, a la luz de la jurisprudencia constitucional si el presente DL vulnera tal limitación. Así, en la STC 73/2017, de 8 junio, FJ 2.º, se viene a recordar lo siguiente:

*«Este Tribunal ha afirmado que “de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no sólo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual ‘crear tributos’ (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE)” (SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3; 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 6).*

*Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, en principio, para que a través de un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar, prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, a través de él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el artículo 31.1 CE (entre otras, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre modo, cuando el artículo 86.1 CE excluye del ámbito del decreto-ley a los deberes consagrados en el título I de la Constitución, únicamente está impidiendo aquellas intervenciones o innovaciones normativas que afecten, no de cualquier manera, sino de forma relevante o sustancial, al deber constitucional de “todos” de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE).*

*En efecto, del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales “de carácter público” esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) “no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del*

decreto-ley, que podrá penetrar en la misma siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no 'afecte' en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas" (SSTC 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4; y 83/2014, FJ 5; y en sentido similar, SSTC 182/1997, FJ 8; 137/2003, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9). Es decir, "el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye eo ipso la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley" (SSTC 60/1986, FJ 2; 182/1997, FJ 8; 100/2012, FJ 9, 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5).

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

De conformidad con lo indicado, es preciso tener en cuenta, en cada caso, "en qué tributo concreto incide el decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate" (SSTC 182/1997, FJ 7; 189/2005, FJ 7, y 83/2014, FJ 5)».

Por su parte, este Consejo Consultivo de Canarias ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la virtualidad jurídica del Decreto-ley en el ámbito tributario, entre otros en su Dictamen 2/2021, de 13 de enero, a tenor del cual:

«1. Desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 se ha venido planteando la admisibilidad de la figura del Decreto-ley en el ámbito tributario, habida cuenta de que, dentro de los derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución

*Española -teóricamente excluidos del radio de acción del Decreto-ley ex art. 86.1 CE- se encuentra el deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio (art. 31.1 CE).*

*Frente a posturas doctrinales minoritarias, ha terminado por imponerse, limitadamente, la admisibilidad del Decreto-ley en algún ámbito de la regulación de la materia tributaria, al entender que para determinar el alcance de lo vedado al Decreto-ley hay que ponerlo en relación con el deber de contribuir que recoge el art. 31.1 CE, y teniendo en cuenta que la configuración de ese deber en el art. 31.1 CE, tal y como está redactado («Todos contribuirán (...) mediante un sistema tributario justo»), ha de ser establecida a partir del conjunto del sistema tributario y no a partir de cada tributo concreto integrante del sistema.*

*A partir de la Sentencia n.º 182/1997, de 28 de octubre, es palmaria la asunción por el Tribunal Constitucional de esta doctrina. Los límites al Decreto-ley vendrán fijados, en consecuencia, por la regulación sustantiva del deber de contribuir (art. 31.1), que se establece a partir del sistema tributario en su conjunto y del grado de incidencia en la capacidad económica, es decir, del calado cuantitativo y cualitativo de las modificaciones. De manera que no resulta admisible introducir mediante Decreto-ley una innovación tributaria que afecte a la esencia del deber de contribuir.*

*Con mayor claridad aún, si cabe, y por todas, en su ulterior Sentencia 14/2020, de 28 de enero, el Tribunal Constitucional se expresa en los siguientes términos:*

*«De acuerdo con nuestra doctrina, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas “que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”, para lo cual “es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2)».*

Así pues, el ámbito de actuación del Decreto-ley, según se extrae de la doctrina constitucional, va a depender en la mayoría de los casos de la trascendencia, tanto cualitativa como cuantitativa, que la innovación normativa tenga en el tributo afectado y, a su vez, de la importancia relativa que dicho tributo tenga en la configuración del deber de contribuir en el conjunto del sistema tributario.

El problema está, pues, en determinar con precisión el alcance que pueden tener esas innovaciones que afectan a la esencia del deber de contribuir y, por tanto, no podrían establecerse mediante Decreto-ley.

Lo que obliga a examinar caso por caso para enjuiciar si las medidas tributarias adoptadas en un Decreto-ley afectan o no al deber de contribuir, teniendo en cuenta para ello no sólo la repercusión de las medidas adoptadas, sino también, lo que es aún más importante, la naturaleza del tributo sobre el que inciden dichas medidas.

En línea con lo sustentado por el Tribunal Constitucional a partir de su STC 182/1997, de 28 de octubre, se ha pronunciado también este Consejo Consultivo de Canarias. Así, en el reciente Dictamen n.º 481/2020, de 24 de noviembre, este Organismo se hace eco de la doctrina constitucional expuesta anteriormente:

*« (...) en la STC 73/2017, de 8 junio, FJ 2º, se viene a recordar que:*

*“Este Tribunal ha afirmado que “de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no sólo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual ‘crear tributos’ (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE)” (SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3; 44/2015, de 5 de marzo), FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 6).*

*Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, en principio, para que a través de un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar, prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, a través de él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el artículo 31.1 CE (entre otras, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, y 139/2016, FJ 6). De este modo, cuando el artículo 86.1 CE excluye del ámbito del decreto-ley a los deberes consagrados en el título I de la Constitución, únicamente está impidiendo aquellas intervenciones o innovaciones normativas que afecten, no de cualquier manera, sino de forma relevante o sustancial, al deber constitucional de “todos” de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE).*

*En efecto, del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales “de carácter público” esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) “no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del*

decreto-ley, que podrá penetrar en la misma siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no 'afecte' en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas" (SSTC 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4; y 83/2014, FJ 5; y en sentido similar, SSTC 182/1997, FJ 8; 137/2003, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9). Es decir, "el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye eo ipso la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley" (SSTC 60/1986, FJ 2; 182/1997, FJ 8; 100/2012, FJ 9, 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5).

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

De conformidad con lo indicado, es preciso tener en cuenta, en cada caso, "en qué tributo concreto incide el decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate" (SSTC 182/1997, FJ 7; 189/2005, FJ 7, y 83/2014, FJ 5)"».

Pues bien, en el presente caso -y a pesar de que, ni la Exposición de Motivos del DL, ni el informe de iniciativa normativa, justifican la no vulneración del límite material contenido en el art. 86.1 CE (imposibilidad de incidir sustancialmente sobre los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I del texto constitucional) en relación con el art. 31.1 de la norma fundamental (afectación del

deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos)- se entiende que la regulación normativa contenida en el DL no vulnera el límite material consagrado en el art. 86.1 CE en relación con el art. 31.1 del texto constitucional.

En este sentido, tal como señalábamos en el Dictamen 502/2021, *«parece evidente que las medidas tributarias contenidas en el DL, unas referidas a ampliación de plazos de obligaciones formales y otras destinadas a rebajar tipos impositivos o bonificar cuotas temporalmente en determinados tributos, acotados en unos casos territorialmente a la isla de La Palma y, en otros, a los sujetos pasivos o hechos impositivos afectados directamente por la erupción volcánica, no constituyen ni “un pilar estructural” del sistema tributario español, ni tienen una posición central en el especial subsistema tributario canario. Asimismo, las medidas tributarias tratan de paliar, en la medida de lo posible, la disminución de la capacidad económica de los contribuyentes de la isla de La Palma y de los afectados directamente por la destrucción de viviendas, empresas y producciones agrícolas, entre otros extremos, originada por la erupción volcánica, lo que se ajusta a los principios constitucionales del deber de contribuir de los ciudadanos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo.*

*Por tanto, las medidas tributarias contenidas en el DL, al estar debidamente limitadas territorialmente, objetivamente, temporalmente, y dirigidas, en casos concretos, a sujetos pasivos concretos afectados por la erupción volcánica, no suponen una modificación sustancial de la posición de los contribuyentes frente a la globalidad de la tributación en Canarias en los tributos afectados.*

*Consecuentemente, este Consejo considera que la regulación normativa de carácter tributario contenida en el DL no vulnera el límite material consagrado en el art. 86.1 CE en relación con el art. 31.1 CE».*

## VII

### Observaciones al contenido del Decreto-ley.

Una vez examinado el contenido del DL resulta oportuno formular las siguientes consideraciones:

#### - De carácter general.

Como se ha señalado al analizar el objeto de la norma, en el Fundamento IV del presente Dictamen, el DL regula diferentes materias, puesto que se refiere, por un lado, a medidas excepcionales a aplicar en la construcción y reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, pero además, a la supresión de la tasa por expedición del Carné Joven EYCA, materias sin conexión alguna entre sí.

La utilización de una norma para regular una heterogeneidad de materias no deja de suponer una defectuosa técnica jurídica, sobre la que, como se ha señalado anteriormente, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional entre otras, en su Sentencia n.º 199/2015, de 24 de septiembre, para analizar su adecuación a la Constitución.

**- A la Exposición de Motivos.**

Debería completarse el contenido con el fin de que se realice un mayor desarrollo del aspecto competencial, por cuanto debería hacerse referencia a los preceptos que amparan la regulación de las diferentes materias contenidas en el DL como se ha manifestado en el Fundamento V del presente Dictamen.

**- Al Artículo 2.**

Debería mejorarse la redacción con relación al apartado uno, primer guion. A tales efectos, sería más correcto desde el punto de vista de la técnica jurídica y contribuiría a dar mayor seguridad jurídica, la utilización de los mismos términos contenidos en el art. 6 del DL 12/2021, así como en la normativa reguladora del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y sustituir la redacción actual de la frase («- *Que el devengo del Impuesto sea con posterioridad al día 23 de enero de 2022*») por la siguiente formulación: «*Que el devengo del Impuesto se produzca con posterioridad al día 23 de enero de 2022*».

**- A la Disposición adicional primera.**

Este precepto, bajo la denominación «*equiparación de conceptos*» señala que las expresiones contenidas en la disposición adicional segunda del texto refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de abril, respecto de que «*haya perdido un inmueble, tras su desaparición en la erupción volcánica iniciada el 19 de septiembre de 2021*», «*han de entenderse equiparadas a inmuebles que se hayan perdido por haber quedado destruidos, inhabitables o inaccesibles de forma definitiva, como consecuencia de la erupción volcánica iniciada el 19 de septiembre de 2021, en la isla de La Palma*».

Pues bien, tal y como aparece redactado, parece que no pretende la modificación del texto introducido en la referida norma por la Ley 6/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAC para 2022, sino que se trataría de una suerte de aclaración o de interpretación. Si, por el contrario, la finalidad era la

modificación de la redacción, lo que contribuiría a una mayor seguridad jurídica, como tal debería haber sido recogida y dentro de las disposiciones finales.

**- A la Disposición adicional segunda.**

Tal como se ha señalado en el Fundamento VI del presente dictamen, no debiera incluirse su contenido como parte de este DL, al no existir presupuesto habilitante.

Pero aún en el supuesto en que lo hubiera, y de acuerdo con lo dispuesto por la norma vigesimocuarta, apartado tercero, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016), en las disposiciones adicionales se debe evitar en todo caso la inclusión de materias que nada tengan que ver con el objeto principal de la ley, por lo que tampoco tendría cabida la medida prevista en este tipo de disposición relativa a la supresión de la tasa por expedición del Carné Joven EYCA.

## C O N C L U S I O N E S

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

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad y por tanto, de presupuesto habilitante, para adoptar el Decreto-ley sobre el que se emite dictamen respecto a la adaptación de las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma al Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, y respecto a la modificación del mismo, no así en lo que se refiere a la supresión de la tasa por la expedición del Carné Joven EYCA (European Young Card Association) contenida en la Disposición adicional segunda, respecto a la que no se aprecia la concurrencia de tal presupuesto habilitante.

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 sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.