



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 8 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de mayo de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 5/2022, de 28 de abril, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU» en el ámbito de la Agencia Tributaria Canaria (EXP. 179/2022 DL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta en funciones del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 5 de mayo de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo de la misma fecha), de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 5/2022, de 28 de abril, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «*Next Generation EU*» en el ámbito de la Agencia Tributaria Canaria.

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

* Ponente: Sra. de León Marrero.

En el escrito por el que recaba el presente Dictamen preceptivo se fija el día 19 de mayo de 2022 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 5/2022, de 28 de abril, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 86, el martes 3 de mayo de 2022.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro ordenamiento jurídico se prevé esta específica fuente normativa, la misma se introdujo *ex novo* 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.

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

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

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

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de

marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”.

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del EAC 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- completarla acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, del Gobierno, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y

en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Trasladada esa tramitación al presente caso, este decreto-ley debería 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. Como 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 la Directora de la Agencia Tributaria Canaria, con fecha 27 de abril de 2022.

En dicho informe se incluyen los siguientes contenidos:

A) Justificación de la iniciativa.

1.- Antecedentes.

2.- Situación actual.

B) Análisis de la iniciativa.

1.- Iniciativa propuesta.

2.- Posibles alternativas.

C) 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.

D) Participación ciudadana, excusando su trámite al amparo de lo establecido en el art. 26.11 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno.

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

F) 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).

G) Análisis de impacto normativo sectorial.

H) 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).

I) Análisis de impacto en la familia (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

J) 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].

Asimismo, se remite a este Consejo Consultivo copia del certificado -de 4 de mayo de 2022- del Acuerdo de Gobierno de 28 de abril de 2022, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa, el Decreto n.º 35/2022, de 29 de abril, 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 informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

IV

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

1. En cuanto al objeto del presente Decreto-ley, tal y como señala su Exposición de Motivos (a la que denomina preámbulo), viene dado por las siguientes medidas:

En primer lugar, se pretende una reformulación del art. 35 de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de Agencia Tributaria Canaria, pues la realidad ha demostrado que con la normativa vigente se está ralentizando gravemente la ejecución del desarrollo de los proyectos incluidos en el Plan de Transformación Digital de la Agencia Tributaria Canaria financiados con fondos «*Next Generation EU*», sobre el que existe en la actualidad una grave demora respecto a la programación inicialmente realizada de las actuaciones recogidas en el citado Plan, haciendo peligrar la obtención de los

fondos europeos previstos y el éxito de su ejecución dentro de los plazos establecidos, lo cual supone, intrínsecamente, una demora en el empleo de las tecnologías de última generación en las actuaciones tendentes al control del fraude fiscal y en las actuaciones dirigidas a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Con esta modificación del art. 35 de la Ley 7/2014 se pretende *«agilizar, flexibilizar y simplificar la toma de decisiones y actuaciones en materia de recursos y medios informáticos, realizando, por ello, una mención expresa a que no será preciso informe en esta materia, para el desarrollo de dichas funciones, de ningún órgano, salvo los órganos fiscalizadores del gasto, sin perjuicio de que se establezca la oportuna coordinación técnica con la consejería competente en estas materias cuando sea precisa la interconexión o interoperabilidad de los sistemas de información de la Agencia Tributaria Canaria con los sistemas de información corporativos»*.

En segundo lugar, el presente Decreto-ley tiene por objeto redefinir las competencias de gestión de la Agencia Tributaria Canaria en otros ámbitos como los recursos humanos o la gestión de su patrimonio, en aras a agilizar, flexibilizar y simplificar los procedimientos relativos a ambas materias y, de esta forma coadyuvar al cumplimiento de los exiguos plazos establecidos para la ejecución de los fondos *«Next Generation EU»*.

Y es que, como señala la Exposición de Motivos del Decreto-ley *«Dentro del paquete de medidas aprobadas por la Ley 4/2021, de 2 de agosto, se incluyeron medidas dirigidas a la adecuada planificación y profesionalización de los recursos humanos. Entre estas medidas se incluyó en la disposición final segunda de la misma la modificación de determinados artículos de la Ley 7/2014, al objeto de redefinir las competencias de la Agencia Tributaria Canaria en materia de recursos humanos, y, de esta forma, simplificar y agilizar los procedimientos administrativos de selección y provisión de puestos de trabajo de la Agencia»*.

Estas medidas han resultado insuficientes para la planificación y organización eficaz que requiere la correcta ejecución de los proyectos incluidos en el Plan de Transformación Digital de la Agencia Tributaria Canaria. Por este motivo, es preciso modificar nuevamente la Ley 7/2014, a fin de agilizar la necesaria reestructuración del personal de la Agencia que, dada la envergadura de los proyectos incluidos en el Plan de Transformación Digital, es preciso realizar en el seno de la Agencia.

Esta propuesta resulta esencial para lograr una agilización de la gestión e imprescindible en la presente coyuntura en la que el compromiso de ejecutar en plazo las actuaciones recogidas en el Plan de Transformación Digital de la Agencia es fundamental para la

obtención de los fondos; lo que ha supuesto la creación de Unidades Administrativas Provisionales mediante la Orden conjunta de 13 de diciembre de 2021, por la que se aprueba la constitución y estructura organizativa de las Unidades Administrativas de carácter provisional de la Agencia Tributaria Canaria previstas en el Instrumento de Planificación Estratégico de dicha Entidad, aprobado el 8 de octubre de 2021 por la Comisión de Planificación y Gobernanza de los Fondos «Next Generation EU».

La creación de estas Unidades Administrativas Provisionales ha de ser complementada con una adecuada reestructuración y organización del personal de la Agencia, según preceptúa la Ley 4/2021, lo cual requerirá de modificaciones en su relación de puestos de trabajo, tanto de la estructura de los distintos servicios como de las funciones asignadas a los distintos puestos de trabajo».

En tercer lugar, «Se abordan además una serie de modificaciones puntuales necesarias para agilizar y simplificar la toma de decisiones en la Agencia Tributaria Canaria, y, de esta forma, coadyuvar al cumplimiento de los plazos exigidos por las autoridades comunitarias para la ejecución de los fondos «Next Generation EU». La envergadura de los proyectos a realizar en el marco del Plan de Transformación Digital requerirá de una toma de decisiones continua y ágil los próximos años; por este motivo, se establecen una serie de medidas en aras a la simplificación de esta toma de decisiones. En este sentido se estima conveniente que la Asesoría Jurídica de la Agencia Tributaria Canaria dependa orgánicamente de la Dirección de la Agencia, y que puedan formar parte del Comité Asesor a la Dirección, del Consejo Rector y del Consejo para la Dirección y Coordinación de la Gestión de los tributos integrantes del Bloque de Financiación canario, funcionarios del grupo A1 con funciones de asesoramiento jurídico. Asimismo, se estima conveniente que forme parte del Consejo Rector de la Agencia Tributaria Canaria la persona titular de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías, pues ello permitirá la participación de este centro directivo en la toma de decisiones relativas al Plan de Transformación Digital de la Agencia y dotará de mayor celeridad a los procesos de decisión relativos a los proyectos incluidos en el citado plan».

En cuarto lugar, «se establecen una serie de medidas y adaptaciones en el contenido del Contrato de Gestión y en el Plan de Acción Anual de la Agencia Tributaria Canaria que permitirán una mejor definición y concreción de los planes y proyectos a realizar cada año en ejecución del Plan de Transformación Digital, así como un mejor control del desarrollo de los mismos a fin de lograr que se realicen en los plazos exigidos por las autoridades comunitarias».

Por último, «se mejora y completa la regulación contenida en la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria, en relación a las competencias de la Agencia con respecto al patrimonio de la misma. Sin duda la transformación digital de la Agencia y las reestructuraciones del personal necesarias para la misma, dará lugar a una reorganización de

los espacios de trabajo para las que será necesaria la tramitación de expedientes de gestión patrimonial. Las medidas propuestas permitirán a la Agencia tramitar con mayor celeridad los expedientes administrativos de gestión patrimonial que serán necesarios para la ejecución del Plan de Transformación Digital de la misma en el plazo exigido».

2. En cuanto a la estructura y contenido del Decreto-ley, éste consta de una amplia Exposición de Motivos (que, como hemos dicho, denomina preámbulo) donde se explica el contexto normativo en el que se inserta la norma, y se da cuenta de las razones que la justifican, así como de las que avalan el recurso al instrumento del Decreto-ley y se concretan, asimismo, su contenido y estructura. No se explicitan, sin embargo, las competencias autonómicas que se ejercen.

Asimismo, la parte dispositiva viene dada por dos artículos:

- El artículo 1, por el que se modifica la Ley 7/2014, de 30 de julio, de Agencia Tributaria Canaria, consta de doce apartados por los que se abordan las siguientes modificaciones: se añade una letra g) en el apartado 2 del art. 10; se modifica la redacción de las letras a) y d), del apartado 1, del art. 11; se suprime la letra h), del apartado 2, del art. 11; se modifica la redacción del primer párrafo del apartado 1 del art. 13; se modifica la redacción del apartado 2 del art. 14; se elimina el segundo párrafo, del apartado 1, del art. 15; se modifica la redacción del apartado 2 del art. 16; se modifica la redacción de las letras a), b) y d) del apartado 1, del art. 18; se modifica la redacción del apartado 3 del art. 18; se modifica la redacción del art. 19; se modifica la redacción del art. 24 y se modifica la redacción del art. 35.

- El artículo 2, por el que se modifica el art. 5 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, a los efectos de adaptar su redacción a las modificaciones realizadas en el artículo 1 del DL.

Finalmente, la norma consta de una disposición final única que establece la entrada en vigor del Decreto-ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. En cuanto a la justificación del Decreto-ley que nos ocupa, ha de decirse que, según señala la Exposición de Motivos, el contexto actual de crisis mundial, dado por la afectación en el ámbito económico de la COVID-19, a lo que se ha unido la guerra de Ucrania y, en Canarias, las consecuencias de la erupción del volcán de La Palma, han llevado consigo la imperiosa necesidad de que el Gobierno de Canarias cuente con instrumentos adecuados con los que hacer frente a los numerosos retos que se plantean, y, entre ellos, con una Agencia Tributaria Canaria capacitada para una

mejor y más ágil gestión de los ingresos tributarios a fin de que estos no se vean mermados debido a una gestión más lenta, burocratizada y basada en tecnología obsoleta.

A tal efecto «Hay que tener presente que en la financiación del sector público el público básico está representado por los recursos tributarios. Ello motivó, en su momento, la creación de la Agencia Tributaria Canaria al objeto de disponer de una organización a la que se le atribuyeron mayores capacidades de decisión sobre los recursos asignados y mayores niveles de autonomía en su funcionamiento; siendo asimismo responsable del cumplimiento de los fines que tiene encomendados, que no son otros que procurar los recursos financieros precisos para la prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma Canaria, haciendo efectivo el principio establecido en el artículo 31.1 de nuestra Constitución de que todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo».

Así, recuerda la Exposición de Motivos:

«La Agencia Tributaria Canaria fue creada por la Ley 7/2014, de 30 de julio, como un ente de derecho público de los previstos en el artículo 2.d) de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar, autonomía de gestión y funcional, y patrimonio y tesorería propios en los términos establecidos en la citada Ley.

Corresponde a la Agencia Tributaria Canaria la aplicación efectiva del sistema tributario canario en nombre y por cuenta de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el ejercicio de la potestad sancionadora y la revisión en vía administrativa de los actos dimanantes de su actividad. Se configura como un organismo especializado dedicado a la gestión, inspección y recaudación de los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Canarias, de los derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y de los cedidos por el Estado, así como del ejercicio de la potestad sancionadora y de la revisión administrativa correspondiente.

Conforme a lo establecido en el artículo 31.1 del Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria, aprobado por Decreto 125/2014, de 18 de diciembre, la Agencia desarrolla su actuación de modo planificado a través de un conjunto de instrumentos, entre los cuales se encuentra el Contrato de Gestión, aprobado por el Gobierno de Canarias, que se configura como el instrumento plurianual de planificación estratégica identificando diversos objetivos estratégicos, entre los que destaca la Transformación Digital de la Agencia Tributaria Canaria, con el fin de dar una respuesta tecnológica a las distintas necesidades de la misma (...)».

Pues bien, recordemos que en el contexto de la crisis sanitaria mundial provocada por el SARS-CoV-2, el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 aprobó un

paquete de medidas dirigidas a la reconstrucción de la economía de sus países miembros basadas en la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación («*Next Generation EU*») por valor de 750.000 millones de euros.

A la vista de lo anterior, la Agencia Tributaria Canaria ha planteado el Plan de Transformación Digital «*Agencia Tributaria 4.0*» en el marco de los citados fondos «*Next Generation EU*», con un presupuesto estimado de 31 millones de euros, a ejecutar en un plazo de tres años, que concluiría a final de 2023.

Tal y como explica la Exposición de Motivos del DL:

«En la línea del potencial que las nuevas tecnologías ofrecen en el ámbito de las administraciones tributarias, conforme a lo expuesto anteriormente, dicho proyecto pretende optimizar las posibilidades que las nuevas tecnologías presentan, en particular, en el ámbito de la lucha contra el fraude y la evasión fiscal y en la información y asistencia a los contribuyentes, al objeto de convertir al ente en una administración del siglo XXI. Este plan constituye, tal y como ya se ha apuntado, uno de los objetivos estratégicos contenidos en el Contrato de Gestión de la Agencia aprobado por el Gobierno de Canarias, concretamente el “Objetivo Estratégico 3: impulsar la transformación digital de la ATC”.

Es preciso tener en cuenta que el acceso a los recursos financieros inherentes al Plan de Transformación Digital “Agencia Tributaria 4.0” está sujeto a un horizonte temporal limitado establecido por las autoridades comunitarias para la ejecución de los fondos europeos, concretamente el 31 de diciembre de 2023. Es decir, la obtención de los recursos que financiarán el Plan de Transformación Digital de la Agencia Tributaria Canaria está condicionada a la ejecución del proyecto antes del 31 de diciembre de 2023. Resulta imprescindible, por tanto, llevar a cabo una gestión ágil y eficaz de los proyectos planteados, que garantice el cumplimiento de los exigentes plazos previstos y permita tener acceso a los fondos “Next Generation EU”.

El escaso plazo temporal otorgado para la ejecución de fondos “Next Generation EU” requiere unas medidas especiales encaminadas a favorecer la gestión eficaz y eficiente de los proyectos planteados en el marco de Plan de Transformación Digital, mediante una agilización, simplificación y flexibilización de los trámites y procedimientos, de manera que los mismos puedan ser ejecutados en los plazos exigidos por las autoridades comunitarias.

En respuesta a ello, el Estado aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el fin de articular un modelo de gobernanza para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los distintos proyectos y programas de inversión, que contiene reformas normativas de carácter horizontal que permiten una mejora de la agilidad en la puesta en marcha de los

proyectos, una simplificación de los procedimientos manteniendo las garantías y controles que exige el marco normativo comunitario y una mayor eficiencia en el gasto público, ya que la envergadura de los retos que se avecinan y el escaso marco temporal en el que nos movemos exige la adopción de medidas que coadyuven a las administraciones públicas para desarrollar con éxito y en tiempo sus proyectos e inversiones.

Si bien el citado Real Decreto-ley 36/2020 aborda importantes reformas en diferentes áreas y materias, como la gestión de los recursos humanos, presupuesto, procedimientos administrativos, contratación, actividad convencional, subvenciones y otras dirigidas a modernizar y agilizar la Administración Pública, muchas de estas medidas son de aplicación en exclusiva al sector público estatal, por lo que se hacía igualmente necesario que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias adoptara medidas urgentes que permitieran gestionar con eficacia y eficiencia los fondos "Next Generation EU".

En este sentido, el Gobierno de Canarias aprobó mediante el Decreto ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado "Next Generation EU", en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19, una serie de medidas urgentes que permiten gestionar con eficacia y eficiencia los fondos "Next Generation EU". Este conjunto de medidas trata de reforzar la obligación de planificar de forma estratégica las inversiones estableciendo un modelo de gobernanza, agilizar la gestión de los fondos con medidas de simplificación, agilización y flexibilización de los procedimientos, así como procurar una adecuada planificación y profesionalización de los recursos humanos encargados de gestionar y ejecutar los mismos.

Es preciso resaltar que después de la convalidación parlamentaria de este decreto ley fue tramitada, por el procedimiento de urgencia, y aprobada la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado "Next Generation EU", en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El apartado III de la exposición de motivos de la citada Ley 4/2021, de 2 de agosto, dispone que "todas las medidas organizativas y procedimentales que se contienen en dicha norma constituyen un primer avance de otras que se podrán ir adoptando para complementarlas, modularlas o suplirlas, en función de las necesidades extraordinarias y urgentes que se vayan presentado a lo largo del proceso de planificación, gestión y control de los fondos".

En este sentido, las medidas que se adoptan en el presente Decreto ley complementan a las adoptadas en la disposición final segunda de Ley 4/2021, las cuales han resultado claramente insuficientes para hacer frente de un modo eficaz a la gestión y ejecución de los

proyectos incluidos en el Plan de Transformación Digital de la Agencia Tributaria Canaria financiados con los fondos "Next Generation EU"».

Con estas explicaciones y precisiones, el Decreto-ley queda suficientemente justificado.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El presente Decreto-ley, tal y como se ha explicado anteriormente, pretende agilizar y simplificar la toma de decisiones y los procedimientos administrativos en la Agencia Tributaria Canaria que permita la gestión y ejecución de los proyectos financiados con fondos «*Next Generation EU*» en los plazos establecidos, toda vez que las medidas urgentes adoptadas por el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «*Next Generation EU*», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19, convalidado posteriormente en el Parlamento de Canarias, y por la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «*Next Generation EU*», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, han resultado insuficientes.

Ello se lleva a cabo, como ya se ha expuesto, a través de la adopción de distintas modificaciones de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria y de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, como el fin de adaptar su art. 5 a las modificaciones de la Ley 7/2014.

Tales medidas se amparan en las siguientes competencias:

1) Por un lado, se procede a la adopción de modificaciones en relación con medidas organizativas, por lo que su regulación se fundamenta en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración que prevé el art. 104 del Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución; y que incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella.

Asimismo, se adoptan medidas procedimentales relativas a la agilización y eficacia en la tramitación de sus procedimientos administrativos, lo que se incardina en el ámbito de las competencias de que dispone la Comunidad Autónoma de Canarias por virtud de su Estatuto de Autonomía, a partir del reconocimiento que la Constitución hace a favor de las Comunidades Autónomas para regular con carácter general sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1), para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración (art. 104, en relación con el art. 61 del Estatuto de Autonomía de Canarias), así como el régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas canarias (art. 106, también del Estatuto de Autonomía), competencia que incluye, en todo caso, una serie de materias que asimismo se especifican en el propio precepto estatuario:

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

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

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

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

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

El nexo común que une a estas medidas es que se trata de medidas de carácter autoorganizativo, adoptadas con vistas a la planificación, gestión y control de los fondos «*Next Generation EU*».

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

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

La Exposición de Motivos de la Ley 39/15 nos dice que: « (...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades "ratione materiae" o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones

Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico».

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

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

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

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

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4

de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

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

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

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

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

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

Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas

de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como las Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre».

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

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

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

2) Asimismo, se adoptan medidas en materia de gestión de los recursos humanos, por lo que se ampara ello en la competencia autonómica en materia de función

pública prevista en el art. 107 del Estatuto de Autonomía de Canarias, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las Administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la observancia de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos, competencia que incluye, en todo caso, el régimen estatutario de su personal funcionario así como *«la planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma»*.

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

Las modificaciones operadas en materia de personal no afectan a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

3) En relación con la modificación del apartado 3 del art. 18 de la Ley 7/2014, ésta se limita a eliminar el requerimiento de informe previo de la Consejería competente en materia de hacienda para la aprobación del contrato de gestión, sustituyéndolo por los informes previstos en el Estatuto de la Agencia Tributaria Canaria.

Esta medida no deja de ser una especialidad en materia de contratación pública, que se incardina dentro de la competencia del art. 106 EAC, cuyo apartado 2, atribuye a Canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE competencia en materia de «c) *Contratos y concesiones administrativas*».

4) Finalmente, toda vez que las modificaciones de la Ley de la Agencia Tributaria que se llevan a cabo a través del presente Decreto-ley, se justifican en la necesidad de gestionar los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «*Next Generation EU*» en el ámbito de la Agencia Tributaria Canaria, se están desarrollando también las competencias previstas en el art. 197.2 EAC:

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

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

VI

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

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

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

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, por otra parte, se afirma que *«la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no*

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

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3) (FJ 3).

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

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se

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

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

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 5/2022 y teniendo en cuenta lo expuesto acerca del objeto y justificación del mismo, queda demostrada la concurrencia en este caso de la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar de forma inmediata las medidas contenidas en el Decreto-ley, medidas estas destinadas claramente y de forma directa al fin perseguido por el Decreto-ley. Y es que, el mismo, por medio de las medidas adoptadas, pretende subvenir las dificultades que se están presentando en el Plan de Transformación Digital de la Agencia Tributaria Canaria financiado con fondos *«Next Generation UE»* y que no se han podido prever con anterioridad, dada la puesta en evidencia de la insuficiencia de las medidas adoptadas en la disposición final segunda de la reciente Ley 4/2021, ante la gravedad de la coyuntura económica dada por las nuevas variantes del COVID, la G. de Ucrania y la erupción del volcán de La Palma. No obstante, debe advertirse que no se justifica en qué medida la última circunstancia citada incide sobre la extraordinaria y urgente necesidad que motiva la aprobación de este decreto-ley, cuyo objetivo es precisamente agilizar la tramitación del Instrumento Europeo de Recuperación (*«Next Generation UE»*) aprobado por el Consejo Europeo en el contexto de la crisis sanitaria mundial provocada por el SARS-CoV-2.

Todas las dificultades puestas de manifiesto requieren de una acción normativa inmediata dado que la demora en la adopción de las mismas está generando un grave retraso en la ejecución de los proyectos incluidos en el Plan de Transformación Digital, lo que puede conllevar la pérdida de los fondos europeos si no se ejecutan aquellos proyectos en los exiguos plazos establecidos por las autoridades comunitarias.

Esta necesidad es además de urgente, extraordinaria, en el sentido de que la transformación digital es financiada con fondos europeos incluidos en el paquete de medidas dirigidas a la reconstrucción de la economía de los países miembros aprobadas por el Consejo Europeo al objeto de paliar la crisis originada por la Covid-19.

Por lo tanto, en este caso resulta justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto-ley 5/2022 que se analiza.

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

Efectivamente, el Decreto-ley cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una serie de medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que se configuran como condición para alcanzar tal fin (juicio de necesidad) y, c) las medidas arbitradas, así como idóneas y necesarias, son igualmente ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

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

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

Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3) tal y como se ha expuesto en el Fundamento II del presente Dictamen.

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

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

VII

Observaciones al contenido del DL.

Examinado el contenido del Decreto-ley objeto de este Dictamen, resulta procedente formular las siguientes consideraciones:

Al preámbulo: La parte expositiva debió haberse denominado *«Exposición de motivos»* y no preámbulo, tal y como prevé la directriz Decimonovena, apartado 1, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, y toda vez que su contenido se corresponde, en general, con el de una exposición de motivos y así es como se denomina en el cuerpo de la misma.

En cuanto a la justificación de las competencias autonómicas que se desarrollan mediante el presente Decreto-ley, el apartado VIII se limita a señalar que *«la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia que es objeto del Decreto ley, sobre la base de los títulos competenciales que le reconoce el Estatuto de Autonomía»*, debiendo estar incluidas en la Exposición de Motivos las señaladas en el Fundamento V del presente Dictamen.

En lo que hace a su parte dispositiva, se señala lo siguiente:

Art. 1. Modificación de la Ley 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria.

Apartado Once. El apartado modifica el art. 24 de la Ley de la Agencia Tributaria Canaria relativo al patrimonio, estableciendo un patrimonio propio distinto del de la Comunidad Autónoma de Canarias y otorgando a la persona titular de la Dirección, entre otras competencias, las de adquisición, administración y disposición de los bienes integrantes del patrimonio de la Agencia.

En la medida en que establece que el patrimonio de la Agencia Tributaria Canaria es distinto al de la Comunidad Autónoma, el precepto entra en contradicción con lo previsto en el art. 2 de la Ley 6/2006 de 17 de julio del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo apartado 1 señala:

1. El patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias está constituido por el conjunto de bienes y derechos de los que sean titulares la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.

Para acomodarse a esta previsión legal, la referencia debería haberse hecho a *«un patrimonio propio distinto del de la Administración de la Comunidad Autónoma»*.

Por otra parte, y en aras a la coherencia con ese cuerpo normativo, la competencia para adquirir bienes que se otorga a la persona titular de la Dirección, debería quedar reflejada en la citada Ley 6/2006 de 17 de julio, estableciéndose en una disposición adicional, tal y como ocurre en el caso del Instituto Canario de la vivienda y los bienes vinculados a universidades.

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

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 5/2022, de 28 de abril, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado *«Next Generation EU»* en el ámbito de la Agencia Tributaria Canaria.

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

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se ajusta a su parámetro normativo, constituido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento VII.