



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 280/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de julio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 8/2022, de 23 de junio, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19, se autoriza el destino de remanente del presupuesto de las universidades públicas de Canarias y se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma al Decreto ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que 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. 272/2022 DL)*.*

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 28 de junio de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, y de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 8/2022, de 23 de junio, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19, se autoriza el destino de remanente del presupuesto de las universidades públicas de Canarias y se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma al Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modifica el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

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.

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

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija un plazo hasta el día 7 de julio 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 8/2022, de 23 de junio, por el que se proroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19, se autoriza el destino de remanente del presupuesto de las universidades públicas de Canarias y se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma al Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modifica el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que 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, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 126, el lunes 27 de junio de 2022.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El decreto-ley (DL) 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.

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

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

El Tribunal Constitucional 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 3.º 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 insito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno».

De lo anterior se desprende, por tanto, que varios son los ámbitos a los que este Consejo, en el ejercicio de su función consultiva, se ha de ceñir para -una vez expuesto su objeto, estructura y justificación- verificar su adecuación constitucional y estatutaria; esto es, en primer lugar, sobre la competencia de la Comunidad

Autónoma para regular la materia objeto del presente DL; a continuación, su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa y límites y, por último, 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. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, análogamente 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, e igualmente 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. Traslada esa tramitación al presente caso, este DL debería haber estado precedido al menos de los siguientes trámites y actos preparatorios:

- 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.

- 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 antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de iniciativa normativa sobre el proyecto de Decreto-ley, constando dos versiones, una primera de 10 de junio de 2022, suscrita por el Viceconsejero de Hacienda, Planificación y Asuntos europeos, y una versión definitiva elaborada por el Vicepresidente y Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos el día 23 de junio de 2022.

Además, en ese mismo informe, que incorpora la memoria económica, se incluye también la evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y el impacto en la familia (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas), el impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética] el impacto sobre identidad y expresión de género y diversidad sexual (artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales) y el impacto normativo sectorial en relación con personas con discapacidad (disposición adicional 5ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

No obstante, se observa que en ninguno de dichos documentos se realiza mención alguna a la modificación del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, contenida en la Disposición final primera de la norma. Es más, en el segundo de dichos informes de Iniciativa Normativa (apartado B) se señala que el Proyecto de Decreto-ley, tras la oportuna exposición de motivos, se estructura en dos artículos y dos disposiciones finales, y que la disposición final primera contiene la modificación del Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, que finalmente figura en la norma aprobada en la disposición final segunda, así como que la disposición final segunda determinada la entrada en vigor. Por tanto, no se ha dado cumplimiento en sus estrictos términos a lo dispuesto en el artículo 26 apartado 3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, respecto a esta modificación prevista. Esta omisión, además, supone no sólo un defecto en el procedimiento, sino que va más allá, al dificultar el estudio de la norma y con ello la labor de este Organismo consultivo, por cuanto se desconocen los argumentos que deben contenerse en el expediente para justificar la incorporación de las medidas que se establecen en el texto normativo, y con ello, se le priva de tener un cabal conocimiento de todos los elementos que son precisos para su estudio.

Figuran igualmente escritos de las Gerencias de las Universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria, de 14 de junio de 2022, solicitando que se autorice incurrir en necesidad de financiación SEC para las subidas de precios superiores al 2% en relación con el 2021, en concreto respecto al aumento en el empleo de la energía eléctrica.

Así mismo, obra también el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 21 de junio de 2022.

Por otra parte, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el certificado del Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 23 de junio de 2022 el DL que se dictamina y el Decreto núm. 49/2022, de 24 de junio, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

Finalmente, se indica en el Informe de iniciativa normativa referido 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.

No obstante, la regulación del remanente de tesorería de las universidades públicas de Canarias que se contiene en la norma ha sido incorporada a propuesta de las mismas».

IV

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

1. A la hora de efectuar el análisis del objeto del presente DL, cabe señalar que el mismo tiene por objeto, según se señala, varias medidas de heterogénea naturaleza con las que se quiere hacer frente a los problemas, principalmente, económicos, generados por el COVID-19, la crisis volcánica de La Palma y la Guerra de Ucrania, siendo las siguientes:

1.1. El DL contiene la prórroga del Decreto-ley 17/2021, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19, y se unifica su regulación, hasta el 31 de diciembre de 2022, en línea con las ampliaciones ya realizadas, -hasta cinco a lo largo de estos dos años-, y estando vigente en la actualidad hasta el 30 de junio del presente año.

En relación con ello procede reproducir lo ya señalado al respecto de las diversas prórrogas de esta medida en el Dictamen de este Consejo Consultivo 19/2022, de 13 de enero, que tuvo por objeto el mencionado Decreto-ley 17/2022, manifestándose que:

«En relación con la prórroga de esta medida, que no es la primera que se articula a través de la figura del decreto-ley, es necesario reproducir lo que se manifestó en los Dictámenes de este Consejo Consultivo 105/2020, de 8 de mayo y 326/2020, de 12 de agosto, relativos respectivamente a los Decretos leyes por los que se estableció esta medida y a la regulación de una primera prórroga de aplicación de la misma (Decreto ley 8/2020, de 23 de abril y Decreto ley 13/2020, de 30 de julio), señalándose en ellos que:

“Así, el apartado 1 del artículo único del DL dispone que, con efectos desde la entrada en vigor de este decreto-ley y vigencia hasta el 31 de julio de 2020, se aplicará el tipo del 0 por ciento del Impuesto General Indirecto Canario a las siguientes operaciones relativas a los bienes que se relacionan en su apartado 2:

a) Las importaciones cuyos sujetos pasivos sean entidades de Derecho Público, clínicas o centros hospitalarios, o las entidades o establecimientos privados de carácter social a que se refiere el apartado dos del artículo 50 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

b) Las importaciones cuyos sujetos pasivos sean personas o entidades distintas de las citadas en la letra a) anterior, cuando los bienes estén destinados a ser objeto de entrega, por existir un compromiso de adquisición previa, a entidades de Derecho Público, clínicas o centros hospitalarios, o a entidades o establecimientos privados de carácter social a que se refiere el apartado dos del artículo 50 de la citada Ley 4/2012, de 25 de junio.

Deberá acompañar a la declaración de importación el documento justificativo del compromiso de adquisición previa.

c) Las entregas cuando los adquirentes sean entidades de Derecho Público, clínicas o centros hospitalarios, o las entidades o establecimientos privados de carácter social a que se refiere el apartado dos del artículo 50 de la reiterada Ley 4/2012, de 25 de junio.

Con esta regulación no se produce una derogación del régimen vigente anterior al DL, pero sí la suspensión del mismo en lo relativo al tipo impositivo hasta ese momento vigente, respecto de los bienes y sujetos pasivos indicados en el art. 1 del DL, siendo sustituido temporalmente por el tipo del 0 por ciento del IGIC. Llegada la fecha del 31 de julio, se extingue tal régimen respecto de los señalados sujetos y bienes, a los que volverá a resultarles de aplicación el régimen ordinario. Nos encontramos, pues, ante una norma de vigencia limitada, que sólo pretende modificar el ordenamiento jurídico temporalmente, en atención a unas concretas circunstancias que se estima desaparecerán o no requerirán de tal modificación más allá del término que el propio DL fija precisamente.

No será por ello necesaria una norma posterior para hacer que cese la vigencia del contenido normativo de este DL, pues es la propia norma de urgencia la que señala el término en que se producirá tal pérdida de vigencia"».

1.2. La segunda medida objeto del DL es la relativa a habilitar a las universidades públicas de Canarias para liquidar el presupuesto del ejercicio 2022 con necesidad de financiación, por las necesidades derivadas del incremento, en relación al año 2021, del gasto en el suministro de energía eléctrica, así como por el aumento, en relación al año 2021, superior al 2%, en otros gastos en suministros y servicios, cuando dicho aumento sea consecuencia de la subida de los precios unitarios, siendo preciso, en aras a no aumentar la deuda pública, su financiación con remante de tesorería,

Esta medida se adopta teniendo en cuenta la suspensión de las reglas fiscales, la cual fue acordada por el Consejo de Ministros del 6 de octubre de 2020, suspensión

que se extendía a ese año y al siguiente, ratificada por el Congreso de los Diputados en su sesión de 20 de octubre de 2020, por mayoría absoluta de sus miembros. La misma se ha prorrogado durante el presente año 2022, puesto que el Consejo de Ministros del 27 de julio de 2021 acordó el mantenimiento de la suspensión de las reglas fiscales, lo que fue ratificado por segunda vez por el Congreso de los Diputados el día 13 de septiembre de 2021.

Dicha suspensión de las reglas fiscales se basa en lo dispuesto en el art. 135.4 CE que establece que *«Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados»* y el art. 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el cual establece que *«Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.*

A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional.

En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento».

Pues bien, sobre el objeto de esta medida se afirma en la Exposición de Motivos del DL que *«Una de las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales es que no es exigible que se destine el superávit presupuestario en términos de contabilidad nacional de ejercicios anteriores a reducir deuda en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Concretamente, la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local de la Secretaría de Estado de Hacienda ha concretado que el superávit de los entes territoriales se debería destinar a la obligación de atender o cancelar la cuenta 413 "acreedores por operaciones devengadas", al pago a proveedores de modo que se cumpla con el plazo máximo establecido*

en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad, así como a financiar déficits durante la suspensión, ya que con esto se evita el incremento neto de endeudamiento necesario para financiar aquellos.

Por lo tanto, la medida que se incorpora al Decreto ley es acorde con la aplicación de las reglas fiscales en el actual contexto de suspensión de las mismas, porque las universidades públicas canarias, antes integrados el Subsector Administración Regional de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con los criterios establecidos en el SEC 2010, podrán financiar el incremento, en relación al año 2021, del gasto en el suministro de energía eléctrica y el aumento, en relación al año 2021, superior al 2%, de otros gastos en suministros y servicios, con superávit de ejercicios anteriores y, concretamente, con remanentes de tesorería de libre disposición, pudiendo por ello liquidar sus presupuestos de 2022 con déficit o necesidad de financiación».

1.3. Así mismo, se modifica el Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, ampliando el plazo para la solicitud de inscripción en el Registro de personas afectadas por dichas erupciones, que inicialmente terminaba a los seis meses después desde la finalización de la situación de emergencia, señalando ahora que podrá realizarse hasta el 30 de julio del presente año, además de contemplar la posibilidad de que se amplíe dicho plazo por Decreto del Gobierno.

1.4. Por último, se modifica el artículo 1 del Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, ampliando con ello los beneficios tributarios que se habían introducido, para aplicarlas a la construcción de viviendas habituales por parte de los afectados en las parcelas situadas más allá de los municipios de Los Llanos de Aridane, el Paso y Tazacorte, esto es, en el resto de municipios de la isla y que se ejecutaran en las condiciones previstas en el citado Decreto-ley 4/2022.

En concreto se amplía la medida tributaria contenida en el artículo 3 del Decreto-ley 2/2022, esto es, aplicar el tipo cero de Impuesto General Indirecto Canario a las ejecuciones de obras para la construcción de dichas viviendas habituales en tales municipios.

1.5. De lo dicho se desprende que el DL afecta a una heterogeneidad de materias, aun cuando no presenta un contenido amplio, cuestión respecto a la que este Consejo Consultivo se ha pronunciado con anterioridad, entre otros en el reciente Dictamen 76/2022, de 24 de febrero, a cuyo tenor:

«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. En cuanto a su estructura, el Decreto-ley que se analiza consta de:

1) Una Exposición de Motivos donde se explican sus fines, se justifica el uso de la figura del Decreto-ley, se determina el título competencial que habilita la norma, se especifica su propia estructura y se explica su objeto.

2) Una parte dispositiva dada por dos artículos, el primero lleva por rúbrica «Prórroga del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario» y el segundo «Destino de remanente de libre disposición de las universidades públicas de Canarias a financiar determinados gastos».

3) Una parte final integrada por tres disposiciones finales; la primera relativa a la modificación del primer párrafo del apartado 1 del artículo 9 del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma; la disposición final segunda contiene la modificación del 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, y la disposición final tercera determina la entrada en vigor desde el mismo día de la publicación oficial, disponiendo que la disposición final segunda (esto es, la modificación del referido Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero), tendrá efectos desde 25 de marzo de 2022.

3. En lo que se refiere a su justificación, la propia Exposición de Motivos del Decreto-ley objeto del presente Dictamen distingue entre las diversas medidas expuestas.

3.1. Respecto a la prórroga de la medida prevista en el Decreto-ley 17/2021, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19, se afirma en la Exposición de Motivos que *«Desde el pasado mes de febrero se han dictado varias disposiciones para eliminar, paulatinamente, la obligatoriedad del uso de las mascarillas atendiendo al descenso de la gravedad de la enfermedad, pero manteniéndola en determinados espacios cerrados por prudencia. Las previsiones de ocupación turística, especialmente en el periodo estival, son muy positivas, a lo que hay que añadir la celebración de diferentes eventos festivos en muchas localidades canarias, con la masiva asistencia de personas. Dado que pueden surgir nuevas situaciones de riesgo de contagios masivos, la prudencia nos lleva, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, a considerar aconsejable prorrogar la vigencia del Decreto ley 17/2021 citado hasta el 31 de diciembre de 2022»*.

3.2. En relación con la medida destinada a permitir que se destine el remanente de libre disposición de las Universidades públicas de Canarias a financiar determinados gastos, sin perjuicio de lo ya manifestado acerca de la suspensión de las reglas fiscales, en la Exposición de Motivos se justifica esta medida alegando que *«Como resulta público y notorio, la invasión de Ucrania por parte de Rusia está ocasionando devastadoras consecuencias en todos los ámbitos de la actividad social, económica y, particularmente, en el orden humanitario, de las que nuestras islas no resultan ajenas.*

En el ámbito económico, el conflicto bélico ha agravado las tensiones que venía sufriendo la economía europea y mundial y que necesariamente se dejan notar en el archipiélago, generando, asimismo, una destacada incertidumbre, entre otros factores, sobre la evolución de los precios que ya han experimentado una elevada escalada en los últimos meses y cuya contención no va a resultar inminente. Tal situación está generando un incremento en los gastos necesarios para el desarrollo de la actividad de las universidades públicas como consecuencia del aumento de los precios de la energía eléctrica y de otros suministros y servicios, con origen en acontecimientos como la referida Guerra en Ucrania y los cuellos de botella en las cadenas de suministros tras la crisis sanitaria originada por el Covid, que hace necesario autorizar a las universidades públicas de Canarias a liquidar el presupuesto del ejercicio 2022 con necesidad de financiación, por las necesidades derivadas del incremento, en relación al año 2021, del gasto en el suministro de energía eléctrica, así como por el aumento, en relación al año 2021, superior al 2%, en otros gastos en suministros y servicios, cuando dicho aumento sea consecuencia de la subida de los precios unitarios.

En ese sentido, las dos universidades públicas de Canarias se han dirigido al Gobierno de Canarias manifestando la problemática indicada y solicitando la adopción, con carácter urgente, de las medidas que se incorporan en el presente Decreto ley para atender las necesidades de financiación de tales instituciones, de manera que su normal actividad docente e investigadora no se vea gravemente alterada, siendo preciso, en aras a no aumentar la deuda pública, su financiación con remanente de tesorería.

Los cuellos de botella en la cadena de valor y la crisis energética, como se ha indicado, han conllevado un aumento de los precios de la energía eléctrica y de otros suministros y servicios que incide en el ejercicio de la actividad financiera de las universidades públicas canarias, en la medida que no disponen de los créditos suficientes en el capítulo II de gastos en bienes corrientes y servicios de los presupuestos de 2022 para hacer frente al incremento de precios en las prestaciones contratadas. Por ello es preciso que las universidades destinen su remanente de libre disposición a financiar dichos incrementos de los precios en los contratos de suministro de energía eléctrica y en otros suministros y servicios, permitiendo que por estas circunstancias excepcionales presenten déficit o necesidad de financiación».

3.3. En cuanto a la justificación de la modificación del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, se afirma en la Exposición de motivos que « (...) dado que el Registro de personas afectadas por las erupciones volcánicas en dicha isla concluye de forma inminente y, por diversos motivos, no han podido incorporarse al mismo la totalidad de las personas afectadas».

3.4. Finalmente, en lo referente a la modificación del 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, en la Exposición de motivos se justifica esta nueva modificación manifestándose que «La prohibición de la analogía en la aplicación de beneficios fiscales impide interpretar que la remisión al artículo 4 del Decreto ley 1/2022, conlleve que, si este ha cambiado el ámbito territorial de actuación, también cambie el ámbito de aplicación del Decreto ley 2/2022, pues su artículo 1 contempla únicamente a los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte.

Esta ampliación territorial no afecta a las medidas recogidas en el artículo 2 del Decreto ley 2/2022 -relativas a las transmisiones onerosas o gratuitas de las parcelas en estos tres

municipios llevadas a cabo a partir del 19 de septiembre de 2021-, porque, por un lado, la reconstrucción fuera de los mismos únicamente se permite sobre parcelas en las que se tenía algún derecho antes del 19 de septiembre de 2021 y, por otro lado, la remisión al Decreto ley 1/2022 contenida en dicho artículo 2, se refiere a la regulación de los requisitos y condiciones de las viviendas habituales, no a su ámbito de aplicación, pues ya el Decreto ley 2/2022 fija el suyo.

Sin embargo, sí que afecta a las ejecuciones de obras que se vayan a efectuar fuera de estos tres municipios, motivo por el cual es necesario contemplar este nuevo ámbito de aplicación, incluyendo un nuevo apartado en el artículo 1 del Decreto ley 2/2022».

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. En lo que se refiere a esta cuestión, procede, en primer lugar, reproducir lo manifestado por este Consejo Consultivo en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) para llevar a cabo la ampliación del plazo de aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19. Así, en el Dictamen 19/2022, de 13 de enero se ha manifestado que:

«En los Dictámenes de este Consejo Consultivo 105 y 326/2020, en relación específica con la primera de las medidas tributarias contenidas en el DL, se señaló que:

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

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

Esa normativa es la Disposición Adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen

común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, a la que alude la Exposición de Motivos del DL, que establece, en lo que aquí interesa:

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

1.º Las exenciones en operaciones interiores.

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

3.º Los regímenes especiales.

4.º Las obligaciones formales del Impuesto”.

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta título competencial que le permite regular los tipos del IGIC, objeto del presente Decreto-Ley», lo que también resulta ser de plena aplicación al presente Decreto-ley.

2. En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la medida que afecta a las universidades públicas de Canarias se manifiesta en la Exposición de Motivos del DL que «En cuanto a la habilitación estatutaria para afectar a la financiación de las universidades públicas, Canarias ostenta competencia al respecto en virtud de las previsiones establecidas en los artículos 134.2.f), relativo a la financiación de las universidades, y 135.1.f), sobre fomento de la investigación científica, del Estatuto de Autonomía. Asimismo, el régimen financiero de las universidades públicas incide directamente en el régimen de la hacienda autonómica, la cual está vinculada al desarrollo y ejercicio de sus competencias, según dispone el artículo 165.3 del señalado Estatuto».

En el mencionado art. 134.2.f) EAC se dispone que la CAC podrá financiar con fondos propios las universidades y gestionar, si procede, los fondos aprobados por el Estado y en el art. 165.3 EAC se dispone que la hacienda y el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias están vinculados al desarrollo y ejecución de sus competencias.

3. En relación con la competencia autonómica respecto de la medida adoptada en la Disposición final primera, y tal y como se señaló en el Dictamen 550/2021, de 16 de noviembre, emitido con ocasión del Decreto-Ley 14/2021, de 28 de octubre, cuyo artículo 9.1 se modifica, conforme dispone el artículo 104 EAC («Organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias»): «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad

para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

Igualmente al amparo del Artículo 106 («Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias»): «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

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

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

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

(...)

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

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

En el referido Dictamen 550/21, señalábamos, además:

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

registros públicos), sino la materia en cada caso comprometida, la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo de que se trate» -Fundamento Jurídico tercero-».

Afectando la modificación realizada al registro creado por el Decreto-ley 14/2021 y a la modificación del plazo de inscripción resulta plenamente trasladable al presente DL los referidos argumentos.

4. Por lo que respecta a la medida contemplada en la Disposición final segunda, de modificación del Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, consistente en ampliar la medida tributaria contenida en el artículo 3 del Decreto-ley 2/2022, esto es, aplicar el tipo cero de Impuesto General Indirecto Canario a las ejecuciones de obras para la construcción de las viviendas habituales sobre las parcelas a las que se refiere el artículo 4.2 del Decreto-ley 1/2022, (en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2022), tiene el mismo fundamento competencial que la medida acordada en el artículo 1 del DL. Tal y como señalábamos en el Dictamen 76/2022, de 24 de febrero, emitido en relación con dicho Decreto-ley 2/2022:

«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».

5. 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 8/2022, de 23 de junio.

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, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «*extraordinaria y urgente necesidad*» no constituyen «*en modo alguno “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad` y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, 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, 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. A la hora de trasladar la anterior doctrina constitucional al Decreto-ley que nos ocupa, se ha de tener en cuenta lo manifestado al respecto en la Exposición de Motivos del mismo, en la que se señala:

«En virtud de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas Sentencia 14/2020, de 28 de enero de 2020, FJ 2) es exigible “que el Gobierno haga una definición “explícita y razonada” de la situación concurrente, y segundo, que exista además una “conexión de sentido” entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten”.

La misma situación de emergencia que justificó la adopción de medidas tributarias en el Decreto ley 12/2021, en el Decreto ley 1/2022, en el Decreto ley 2/2022 y en el Decreto ley 4/2022, derivada de una situación catastrófica que, por sí sola, justifica la extraordinaria y urgente necesidad, concurre ahora para adaptar los beneficios fiscales vinculados con las ejecuciones de obras en terrenos en La Palma, facilitando la puesta en marcha de la efectiva construcción de viviendas sin coste fiscal. La aplicación retroactiva de la medida se justifica para mantener la necesaria coordinación del conjunto de normas afectadas; estando todas originadas por la erupción volcánica, consecuentemente, las mismas están amparadas por idéntica situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Y la misma prudencia que ha venido justificando la aprobación de varias prórrogas para aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, en varios Decretos leyes, que fueron aglutinados en el Decreto ley 17/2021, requiere que volvamos a extender la vigencia de la medida hasta el 31 de diciembre de 2022.

Finalmente, la habilitación legal a las universidades públicas para el uso de remanentes con destino a financiar los incrementos de gasto derivados las subidas de precios de la energía eléctrica y del conjunto de suministros y servicios, facultará a las mismas para que, de forma inmediata, puedan habilitar con cargo a dicho recurso los créditos necesarios para afrontar tales necesidades sin mermar los destinados a las actividades propias de las mismas.

Por tanto, existe plena homogeneidad entre las situaciones descritas en la exposición de motivos y el contenido de la parte dispositiva; es decir, existe “conexión de sentido” entre la situación definida y las medidas que en el Decreto ley se adoptan.

El Decreto ley constituye, por tanto, el instrumento constitucional y estatutariamente previsto a estos efectos, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea, tal y como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F. 3), subvenir a una situación concreta que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el establecido por la vía normal o por el procedimiento abreviado o de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Todos los motivos expuestos justifican amplia y razonadamente la extraordinaria y urgente necesidad de que por parte del Gobierno de Canarias se apruebe, conforme al apartado 1 del artículo 46 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, un Decreto ley como el que nos ocupa».

Pues bien, en cuanto a las medidas dirigidas a prorrogar o modificar medidas anteriores, no se trata tanto de que las situaciones de emergencia que dieron lugar a su adopción inicial continúen igual, por cuanto se han producido cambios. Por lo que se refiere a la pandemia del COVID-19, dado que el uso de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19 (artículo 1 del DL) y en especial las mascarillas no es ahora obligatorio con carácter general, aun cuando se mantenga para determinados lugares y situaciones, si bien se recomienda su uso sin perjuicio de los nuevos brotes que pudieran obligar de nuevo a su obligatoriedad. En relación con los efectos de la erupción volcánica en la isla de La Palma con respecto a las medidas relativas a la situación de los afectados por el volcán (Disposición final primera del DL), es el propio retraso habido en las inscripciones -situación sobrevenida- el que aconseja ampliar el plazo de solicitud de inscripción en el Registro único de afectados creado y ello habida cuenta de que el vencimiento se encontraba próximo, de modo que de no ser así se podría haber generado un claro perjuicio a los interesados en dicha inscripción establecida como necesaria para optar a diversas medidas previstas para los afectados.

Por lo que se refiere a la modificación del Decreto-ley 2/2022 (Disposición final segunda del DL), en el Informe de iniciativa normativa de 23 de junio del presente año, se señala que la imposible previsión de todas las circunstancias que van surgiendo en el proceso de recuperación, continúa demandando la adopción de medidas excepcionales que faciliten su rápido desarrollo, lo que motivó el cambio

realizado por el Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, en la búsqueda de soluciones habitacionales a toda la ciudadanía afectada, estableciendo un límite temporal en los casos de tenencia previa de derechos sobre los terrenos afectados, y que dicho cambio normativo exige la pertinente adaptación del ámbito de aplicación de las medidas tributarias contenidas en el Decreto-ley 12/2021, como ya hizo el Decreto-ley 2/2022.

Lo cierto es que desde el 25 de marzo en que entró en vigor el Decreto-ley 4/2022, la efectividad de las medidas se veía comprometida, al no preverse la aplicación del tipo 0 a la construcción de viviendas por parte de afectados en aquellas parcelas sobre las que ostentaran derechos situadas en los once municipios restantes -excepto Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte- siendo que la efectividad de la medida se ve dificultada por la grave situación por la que pasan las familias y personas que han perdido su vivienda habitual, sin posibilidad de reconstruir, y que, en este caso, disponen de una parcela fuera de los tres municipios afectados, con los requisitos que se exigen. La necesaria coordinación -que también señala el Informe de iniciativa normativa anteriormente reseñado- del conjunto de normas afectadas, originadas todas ellas por la erupción volcánica, situación catastrófica, justificaría la necesidad, además, de su aplicación con efecto retroactivo.

Por lo que respecta a la nueva medida incluida en el DL, relativa a la financiación de la universidades públicas de Canarias, está relacionada directamente con los graves problemas económicos que les está ocasionando la Guerra de Ucrania, que ha supuesto un notable incremento, sobrevenido, en gasto fundamentalmente, de empleo de electricidad, lo que genera la necesidad inmediata, para el presente ejercicio, de poder hacer frente a dichos gastos bajo el riesgo de tener que cancelar propias actividades.

En lo relativo a la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, el contenido del Decreto-ley da respuesta a través de los preceptos que lo integran a la situación que se trata de afrontar (la emergencia originada por el COVID-19, erupción volcánica en la isla de La Palma, la Guerra en Ucrania y en particular sus consecuencias económicas).

Por todo ello, procede afirmar que el presente DL cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una serie de medidas adecuada 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).

En definitiva, el DL 8/2022, de 27 de junio se adecua al parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EAC.

3. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, los arts. 45.1.a) y 46.2 EAC excluye que éste 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 del TC a la que nos hemos referido en el Fundamento II.

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 art. 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).

3.1. En relación con esta cuestión, se ha de analizar si la medida contenida en el art. 2 DL, la correspondiente al destino de remanente de libre disposición de las universidades públicas de Canarias a financiar determinados gastos, pudiera o no implicar una vulneración de los límites materiales recogidos en los arts. 45.1, letra a) y 46.2 del EAC -afectación de las normas presupuestarias-.

En lo que se refiere a tal cuestión, se ha de tener en cuenta lo manifestado por este Consejo Consultivo en diversos Dictámenes (por todos, DDCC 104/2020, de 8 de mayo y 550/2021, de 16 de noviembre), siendo lo siguiente:

«1. En cuanto a los límites materiales del Decreto-ley 7/2020, ha de comenzar por tenerse presente que los decretos-leyes autonómicos, además de los límites del art. 86 de la

CE, están sometidos a los límites contenidos en los propios Estatutos de Autonomía. Entre tales límites se encuentra, en el caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, que el decreto-ley no puede afectar a las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma (arts. 45 y 46 del EA).

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

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

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

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

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

2. En efecto, como punto de partida, ha de señalarse que la aprobación de los presupuestos constituye una materia reservada a Ley, y en la medida en que están sujetos además a un procedimiento específico para su aprobación (para los Presupuestos Generales del Estado, art. 134 de la Constitución; y, con mayor grado de exhaustividad, para los

Presupuestos de las Comunidades Autónomas, en sus correspondientes reglamentos parlamentarios), tienen asignado un contenido material propio.

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

«La Ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales -en este caso, de una Comunidad Autónoma- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al quantum como a su destino».

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

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

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

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

«Es claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto

inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE».

Insistiendo más adelante (FJ 9º):

«Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En su STC 126/2016, de 7 de julio, el Tribunal Constitucional ha venido a vincular la materia misma objeto del Decreto-ley con la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad. (...) ».

Precisamente estos parámetros concurren en el presente caso.

3.2. Por todo ello, teniendo en cuenta tales preceptos, resulta que el Decreto-ley 8/2022, de 27 de junio, no vulnera los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación, [arts. 45.1, letra a) y 46.2 del EAC] pues no puede considerarse que su contenido constituya una materia vedada a los decretos-leyes.

VII

Sobre el contenido del Decreto-ley.

1. Observaciones a la Exposición de Motivos.

En la Exposición de Motivos no se hace referencia en su totalidad el marco competencial que ampara las diferentes medidas previstas, puesto que en el apartado III sólo mencionan los preceptos relativos a la habilitación para la prórroga de la aplicación del tipo del Impuesto General Indirecto Canario para la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19 (que coinciden con los que amparan la medida acordada en la Disposición final segunda del DL) y a la financiación de las universidades públicas de Canarias, pero no aquéllos que ampararían la medida prevista en la Disposición final primera del DL respecto a la crisis volcánica de La Palma (Directriz Decimonovena apartado 3 del Decreto 15/2016).

2. Observaciones al articulado.

Artículo 2.1.

En este precepto consta un reenvío directo a los principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sin que se acompañe tal reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya» con lo que se evitarían los problemas de obsolescencia que podría conllevar el posible cambio normativo.

Artículo 2.2.

Su redacción utiliza conceptos jurídicos indeterminados al establecer que los supuestos previstos en esa disposición que facultan a las universidades públicas de Canarias para la liquidación del presupuesto con necesidad de financiación “deberán

quedar suficientemente justificados”, y ello sin establecer criterios claros, lo que puede dar lugar a inseguridad jurídica.

Disposición final segunda.

La redacción dada al artículo 1 del Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, como consecuencia de la modificación realizada queda en los siguientes términos:

«Artículo 1. Ámbito de aplicación.

1. El presente Decreto ley es aplicable a la transmisión onerosa o gratuita de las parcelas situadas en los términos municipales de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, a que se refiere el artículo 4 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.

Cuando se realice una transmisión onerosa o gratuita de terrenos ubicados en estos municipios y calificados de solares conforme con la regulación del suelo y ordenación urbana, no resultará de aplicación el presente Decreto ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4.Uno.3, 6.1.b) y 7.3 del 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.

2. No obstante, lo dispuesto en el artículo 3 de este decreto ley será de aplicación a las ejecuciones de obras para la construcción de las viviendas habituales sobre las parcelas a las que se refiere el artículo 4.2 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».

Dicha modificación viene a dificultar aún más la comprensión del precepto por parte de los destinatarios finales de la norma, puesto que la redacción inicial ya contenía múltiples reenvíos normativos, al que ahora se introduce la referencia a una nueva norma, el Decreto-ley 4/2022.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley.
2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del Decreto-ley.

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua en líneas generales a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.