Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 5 / 2 0 2 2

(Pleno)

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

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 11/2022, de 29 de septiembre, por el que se prorroga la vigencia de determinadas medidas tributarias contenidas en el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, y por el que se modifica el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (EXP. 394/2022 DL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 4 de octubre 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 11/2022, de 29 de septiembre, por el que se prorroga la vigencia de determinadas medidas tributarias contenidas en el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, y por el que se modifica el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

[*] **Ponente: Sr. Matos Mascareño.**

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, y 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 19 de octubre 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 el Decreto-ley 11/2022, de 29 de septiembre, por el que se prorroga la vigencia de determinadas medidas tributarias contenidas en el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, y por el que se modifica el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, y publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 194, el viernes 30 de septiembre de 2022.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

1. El decreto-ley (DL) es una fuente normativa regulada *ex novo* por el vigente 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, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la "necesidad extraordinaria y urgente" como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar "disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley".

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

2. 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, justificación y estructura- 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, 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, 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. Trasladada 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 elaborado por el Viceconsejero de Hacienda, Planificación y Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias el día 26 de septiembre 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].

Así mismo, consta la Propuesta de modificación 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, del Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias, de 28 de septiembre 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 29 de septiembre de 2022 el DL que se dictamina y también consta el Decreto núm.

62/2022, de 29 de septiembre, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

Finalmente, se indica en la Exposición de Motivos 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».*

4. En relación con ello, y teniendo en cuenta lo anterior, procede señalar que no se le ha dado participación a las Administraciones Públicas afectadas por la modificación del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero. Este Consejo Consultivo señaló al respecto, en el reciente Dictamen 360/2022, de 6 de octubre, que tiene por objeto el Decreto-ley 9/2022, de 21 de septiembre, que al igual que el presente DL tiene por contenido llevar a cabo una nueva modificación del citado Decreto-ley 1/2022, lo siguiente:

«En primer lugar, procede señalar que no se le ha dado participación a las Administraciones Públicas afectadas por la norma. A pesar de que en el Informe de Iniciativa Normativa se señala que el Cabildo Insular de La Palma ha estudiado la situación en colaboración con la Administración Local, llegando a la conclusión de que, si los valores justificativos de la protección de la parcela afectada actualmente no existieran, se pudiera llevar a cabo la edificación de la vivienda habitual; y a pesar de que en el escrito dirigido a particular afectada por el Miembro Corporativo Delegado de Innovación, Nuevas Tecnologías y Ordenación del Territorio del Cabildo Insular, que igualmente consta en el expediente, se señala que desde ese Servicio se han elaborado diversas propuestas de modificación de ese Decreto orientadas a permitir que se puedan construir viviendas habituales en las parcelas comprendidas en la zona Bb1.4, así como que se habían mantenido reuniones con los diversos ayuntamientos al igual que con el Gobierno de Canarias informando de la situación generada y proponiendo los cambios necesarios en el ordenamiento para solventarlos; lo cierto es que no figura el parecer de la Corporación Insular al texto final del Decreto-ley ni tampoco el de los Ayuntamientos de la isla ni ningún informe de colaboración interadministrativa del que resulte que se ha dado traslado de dicho texto a las Administraciones afectadas, respetando así su ámbito de competencias constitucionalmente garantizado».

La participación del Cabildo de La Palma, así como de los Ayuntamientos de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte, resulta necesaria pues la modificación que el DL introduce exceptúa de la posibilidad de reconstruir viviendas, o construir nuevas

en sustitución de las destruidas, en las coladas de la erupción volcánica, situadas en su totalidad en esos municipios de La Palma, en atención al respeto a su autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 140 CE).

IV

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

1. En lo que se refiere a su objeto y justificación, el presente DL tiene un doble objeto. Por un lado, modificar el Decreto-ley 12/2021, estableciendo un nuevo plazo de aplicación para la serie de medidas fiscales relativas a la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a determinadas operaciones contenidas en el mismo; y, por otro lado, la modificación del Decreto-ley 1/2022, para solventar el error que se detectó en la redacción dada al apartado 2 del artículo 4 del mismo, por el Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, que lo modificó por primera vez, ya que se suprimió, de manera incorrecta, la excepción contemplada en tal Decreto-ley, que impedía construir nuevas viviendas en las coladas de la erupción volcánica.

1.1 En la Exposición de motivos del presente Decreto-ley se afirma acerca del objeto y justificación de la modificación del Decreto-ley 12/2021, lo siguiente:

«Hace un año que se produjo la erupción volcánica en la isla de La Palma, y aún es necesario seguir adoptando medidas tributarias de carácter extraordinario, pues la recuperación general es un proceso largo como la realidad está demostrando.

El primer paquete de medidas tributarias adoptadas por el Gobierno de Canarias se recogió en el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma. En el se trató de contemplar todos los posibles escenarios derivados de los devastadores efectos que se estaban produciendo, y que aún estaban por venir, pero, como ahora se explicará, han tenido que ser ampliados.

En este sentido, el citado Decreto ley 12/2021 se dictó con un doble objetivo en materia tributaria: por un lado, facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, y, por otro, aliviar la carga impositiva de las actuaciones tendentes a la reposición de los bienes destruidos por la erupción.

A estos efectos, las medidas aprobadas se agruparon en tres bloques: el primero recogió ampliaciones de plazos de presentación de autoliquidaciones y de fechas de vencimiento de deudas aplazadas o fraccionadas, así como aplazamientos de deudas en periodo ejecutivo, el segundo bloque, contempló un conjunto de beneficio fiscales que derivan en una nula o reducida tributación de las operaciones gravadas en diversos tributos, vinculadas con la

reposición o reconstrucción de todo lo perdido o dañado por la erupción volcánica, y el tercero, estableció una reducción proporcional de las cuotas fijas de una parte de la Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.

La incertidumbre que ha acompañado a todo este proceso natural, ha requerido realizar la pertinente adaptación de algunas medidas a las nuevas circunstancias concurrentes; con este fin, tanto la Ley 6/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022, como diversas Órdenes del Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, volvieron a recoger medidas de naturaleza tributaria circunscritas a la isla de La Palma, ampliando y aclarando las ya existentes, y creando otras nuevas. Estas Órdenes son las siguientes.

(...)

Este decreto ley 1/2022, ante la imposible previsión de todas las circunstancias que van surgiendo en este proceso de recuperación, ha requerido dos modificaciones para facilitar su rápido desarrollo: la operada por el 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 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 la realizada por el Decreto ley 9/2022, de 21 de septiembre, que modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Ello ha conllevado la necesaria adaptación de los beneficios fiscales previstos en el Decreto ley 12/2021, por un lado, mediante el Decreto ley 2/2022, de 10 de febrero, por el que se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma, al Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma; y, por otro lado, a través del 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.

La imprevisible evolución de la erupción, de su finalización y de la posterior recuperación, justificó una larga vigencia de la mayoría de los excepcionales beneficios fiscales; sin embargo, hay tres medidas cuya aplicación no se prolongaría más allá del 30 de

septiembre y 31 de diciembre de 2022, al considerar que en el plazo de 12 ó 15 meses se lograría realojar a todos los afectados y reactivar las diferentes actividades.

La realidad es que no va a ser así, y por esa razón, es imprescindible prorrogar la vigencia, al menos seis meses más, de la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, para los arrendamientos y servicios hoteleros descritos en el artículo 4. Uno.4 y 5 del Decreto ley 12/2021, así como para las operaciones recogidas en el artículo 4. Tres del mismo texto normativo.

Las medidas fiscales adoptadas en el presente Decreto ley gravitan sobre la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a diversas operaciones».

1.2. En dicha Exposición de motivos, además, se manifiesta en referencia al objeto y justificación de la modificación del Decreto-ley 1/2022, que:

«Junto a las disposiciones anteriores, el Gobierno de Canarias también ha adoptado otras medidas, que si bien no tienen carácter tributario, sí que inciden en los beneficios fiscales aprobados, estando dirigidas a la recuperación, reconstrucción y rehabilitación de viviendas. Con esta finalidad, se aprobó el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, como el primer instrumento para la reconstrucción definitiva de las zonas afectadas por la erupción acaecida.

(...)

Por su parte, el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, antes referido, constituye un instrumento normativo nacido para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía de La Palma en lo referido a la construcción o reconstrucción de sus viviendas habituales, tras la crisis vulcanológica vivida y surge del compromiso conjunto de la Administración General del Estado, y de las administraciones locales afectadas, es decir, Cabildo Insular de La Palma y Ayuntamientos de los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, y del consenso en su regulación entre todas estas Administraciones.

Por ello, ha sido modificado en varias ocasiones a fin de adaptar su redacción a las distintas vicisitudes que se han producido como consecuencia del proceso eruptivo. En este sentido, el primer párrafo del apartado 2 del artículo 4, en su redacción original, disponía que: "La reconstrucción de viviendas podrá ejecutarse en la misma parcela en que se ubiquen, si resulta materialmente posible. La construcción de nuevas viviendas en sustitución de las destruidas podrá realizarse en cualquier parcela situada en el ámbito territorial de esta norma, no incluido en las coladas de la erupción volcánica, respecto de la que acrediten ser titulares de cualquier derecho subjetivo suficiente y que esté clasificada como suelo urbano o suelo rústico de asentamiento." Dicho apartado 2 del artículo 4 fue

modificado por el Decreto ley 4/2022, de 24 de marzo, para garantizar que la titularidad de los derechos que se ostentan sobre las parcelas que el Decreto ley faculta a emplear para la reconstrucción fuera anterior al 19 de septiembre de 2021, fecha de erupción del volcán, salvo en el caso de los municipios directamente afectados, El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte.

No obstante, se ha detectado un error en la redacción dada al apartado 2 del artículo 4 por el Decreto ley 4/2022, de 24 de marzo, ya que suprimió, de manera incorrecta, la excepción contemplada en el mismo que impedía construir nuevas viviendas en las coladas de la erupción volcánica.

Por tanto, a fin de corregir el error detectado, se hace necesario rectificar la redacción del apartado 2 del artículo 4 del Decreto ley 1/2022 de manera que se garantice que la construcción de nuevas viviendas en sustitución de las destruidas pueda realizarse en cualquier parcela situada en el ámbito territorial de la norma, salvo en las coladas de la erupción volcánica, tal y como se dispuso en la redacción original».

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 y se explica su objeto.

2) Una parte dispositiva dada por dos artículos, el artículo 1, que se rubrica como «Modificación 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»; y el artículo 2 lleva por rúbrica «*Modificación 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*».

3) Una parte final integrada por una disposición final única, que determina la entrada en vigor desde el mismo día de la publicación oficial.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. En lo que a la cuestión competencial se refiere, se debe distinguir entre la modificación del Decreto-ley 12/2021 y las medidas fiscales que el mismo contiene, y lo relativo a la modificación del Decreto-ley 1/2022 y sus correspondientes medidas urbanísticas y económicas.

1.1. En relación con las medidas fiscales, en la Exposición de Motivos del presente DL se afirma que *«El artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, dispone que la Comunidad Autónoma de Canarias dispondrá de competencias normativas 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.*

De acuerdo con el apartado Uno.2º de la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida la competencia para la regulación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario».

Así mismo, este Consejo Consultivo en su Dictamen 502/2021, de 19 de octubre, emitido en relación con el ya referido Decreto-ley 12/2021, que se está modificando, manifestó sobre esta cuestión competencial que:

«2. En lo que se refiere a las medidas tributarias extraordinarias, las competencias de la CAC se encuentran contenidas, con carácter general, en nuestro Estatuto de Autonomía en los arts. 169 a 188 en relación con el régimen financiero y tributario, en los arts. 165 a 168 en cuanto al régimen económico y fiscal y en el art. 115 las competencias normativas en el IGIC y el AIEM, todas ellas ejercidas en el marco de la competencia estatal exclusiva contenida en el art. 149.1.14 CE.

La Constitución española, en su art. 156, proclama la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, en el marco de la coordinación con la Hacienda estatal. Y en estos términos, a su amparo, el Título VI del Estatuto de Autonomía, dedicado a Economía y Hacienda (arts. 165 y siguientes), reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias contará con Hacienda propia para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que corresponde a esta Comunidad Autónoma su regulación en la forma que más convenga a sus intereses peculiares.

En relación con esta materia, se debe distinguir entre las medidas establecidas en los tres primeros artículos, relativas a la recaudación tributaria y aspectos formales, y que son aplicables, las del art. 1 DL a los tributos derivados del REF, y las del art. 2 y 3 DL a todos los tributos sobre los cuales la CAC ejercita estas funciones, bien sean tributos propios o tributos derivados del REF, excepto los tributos cedidos.

En los posteriores arts. 4 y 5 DL, se establecen, como ya se adelantó, medidas encaminadas al establecimiento del tipo cero del IGIC en determinadas operaciones y

reducciones al porcentaje de ingreso a cuenta del tercer trimestre del año 2021, también en el IGIC. Es decir, estos artículos se refieren exclusivamente a tributos derivados del REF, en este caso el IGIC.

En particular, en relación al artículo 4 del DL 12/2021 que ahora se modifica, continuaba nuestro dictamen:

2.2. En cuanto a los tributos derivados del REF, el art. 115 EAC establece que «La Comunidad Autónoma de Canarias dispondrá de competencias normativas 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».

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 manifestábamos en el Dictamen 60/2021, de 17 de febrero, lo siguiente:

<<En cuanto a la cuestión competencial, 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.

Dos. En el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular:

1.º Los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determine la realización del hecho imponible.

2.º Las exenciones en operaciones interiores.

3.º Los tipos de gravamen, proporcionales o específicos, con cumplimiento, en su caso, de lo previsto en el número 2.º del apartado tres de esta disposición adicional.

4.º El régimen especial simplificado.

5.º Las obligaciones formales del Impuesto.

Tres. El ejercicio de cada una de las competencias normativas mencionadas en los apartados uno y dos anteriores de esta disposición adicional queda sujeto a los requisitos siguientes:

1.º Respeto al tratamiento homogéneo de los sectores económicos y a los criterios esenciales de gravamen establecidos por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo que existan circunstancias concretas y singulares que justifiquen su regulación específica y diferenciada en la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.º Mantenimiento de una estructura de tipos de gravamen fundamentada en la existencia de un tipo general y uno o varios tipos reducidos.

3.º Coordinación de los regímenes simplificado y especial de la agricultura y ganadería del Impuesto General Indirecto Canario con el régimen de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Cuatro. Los proyectos normativos de rango legal de modificación de la normativa de ambos tributos en aplicación de las competencias normativas a que se refieren los apartados

uno y dos de esta disposición adicional deberán ser sometidos a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias.

En el caso de adición de bienes corporales al anexo V de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, el informe a que se refiere este apartado cuatro deberá ser favorable.

Lo dispuesto en este apartado cuatro no será de aplicación al ejercicio de competencias normativas que afecten a las obligaciones formales del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias.

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 Decreto 18/2020 en virtud de su contenido, al que ya se ha hecho referencia expresa»>>.

Por tanto, también la CAC posee en este caso competencias suficientes para acometer las medidas, tanto relativas a la recaudación y aspectos formales, como a la modificación normativa de los impuestos derivados del REF, contenidas en los arts. 1 a 6 DL."

Esta doctrina también es de aplicación al presente supuesto.

1.2. En lo que respecta a la cuestión competencial relativa a la modificación del Decreto-ley 1/2022, en el reciente Dictamen 360/2022, de 6 de octubre, que este Consejo Consultivo emitió sobre el mismo, se ha señalado que:

«En relación con ello, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 53/2022, de 10 de febrero, se afirmó acerca de esta cuestión que:

«En cuanto a las competencias que amparan esta norma resulta paradigmático, si bien referido al anterior EAC, lo expresado en nuestro Dictamen 244/2016, de 2 de agosto, en relación con el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias, en el que señalábamos:

"La Comunidad Autónoma de Canarias posee estatutariamente competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio», «urbanismo» y «vivienda» (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo que en principio significa «plenitud de la función legislativa» (STC 61/1997).

El «urbanismo», superado el ámbito al que alude su denominación, se extiende a todo el territorio, es el sector material que alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el campo jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística» o del uso del suelo mediante planes de ordenación del territorio y urbanístico.

Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales «como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del

suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación».

El contenido que acaba de enunciarse se vierte en la fijación de lo que pudiéramos denominar «políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo» (STS 148/2012, de 5 de junio) y precisa el contenido normal del derecho de propiedad.

Aunque la Constitución «no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo segundo); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE, párrafo tercero). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982 [RTC 1982, 19], fundamento jurídico 6 y 45/1989 [RTC 1989, 45], fundamento jurídico 4)». La definición del Ordenamiento jurídico urbanístico tras la Constitución parte del reparto competencial que establece. Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3ª CE).

Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

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

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general

(14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

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

(...)

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

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

A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 1/2022, si bien deberá respetar la legislación básica del Estado, y también preservar la autonomía local constitucionalmente garantizada de las entidades locales afectadas (arts. 140-142 CE), dando algún tipo de participación a las mismas en la elaboración de la norma. No consta en el expediente remitido, tal como ha tenido ocasión de señalarse, que se haya dado participación a las Administraciones Públicas afectadas a través de la emisión de informe».

Esta doctrina también es de plena aplicación al presente supuesto.

2. Por cuanto antecede, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 11/2022, de 29 de septiembre.

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:

«La misma obviedad de la situación de emergencia, que justificó la adopción de medidas tributarias y urbanísticas en los Decretos leyes 12/2021, de 30 de septiembre, y 1/2022, de 20 de enero, y sus respectivas modificaciones, derivada de una situación catastrófica que, por sí sola, justifica la extraordinaria y urgente necesidad, concurre ahora para prorrogar la aplicación del tipo cero en los arrendamientos de viviendas con servicios propios de la industria hotelera y en los establecimientos hoteleros, así como en las entregas e importaciones de bienes y prestaciones de servicios, tendentes, respectivamente, al realojo de los afectados y a la recuperación de todas las actividades afectadas, contribuyendo a la resiliencia de los habitantes de los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, así como para modificar el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, a los efectos de corregir la omisión advertida.

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 la medida que en el decreto-ley se adopta.

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».

3. En el presente supuesto, procede reiterar lo manifestado en relación con ello en el ya mencionado Dictamen 360/2022, de 6 de octubre, en el que se señaló al respecto lo siguiente:

«En el presente supuesto constituye un hecho notorio que la situación catastrófica creada por la erupción del volcán continúa en la actualidad, lo que prolonga la situación de extraordinaria y urgente necesidad e implica que se deban establecer normativamente medidas extraordinarias como las contenidas en el DL con la mayor celeridad para paliar los efectos de la misma en la medida de lo posible, máxime cuando las medidas extraordinarias que se adoptaron por el DL ahora modificado tienen una duración temporal determinada (Disposición final tercera del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero). Por otro lado, figura en el expediente justificación sobre la necesidad de la medida adoptada, por cuanto de la documentación que obra en el expediente se deriva que la regulación actual está llevando a que se produzcan situaciones de imposibilidad para construir.

Dicho lo anterior, conviene destacar que el presente decreto-ley supone la tercera modificación del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, puesto que previamente fue modificado por el Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, y por el Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, debiendo destacar que ya antes de la emisión del presente dictamen, se ha aprobado y publicado un nuevo Decreto-ley que vuelve a modificar el originario (Decreto-ley 11/2022, de 29 de septiembre, publicado en el BOC n.º 194, de 30 de septiembre). Aunque esta serie de sucesivas modificaciones pudieran estar justificadas con vistas a atender unas necesidades contingentes y variables, se corre el peligro así de convertir este recurso, extraordinario, en el instrumento normal u ordinario de gobierno, y por lo demás dificulta en todo caso el conocimiento exacto de la norma, su aplicación y, el encaje e impacto de las sucesivas modificaciones en el texto normativo originario.

En lugar de propiciar la aprobación de sucesivos decretos-leyes, tales riesgos podrían eludirse con la tramitación parlamentaria como proyecto de ley del Decreto-ley inicial, porque con ocasión de dicho trámite y en el curso de las correspondientes deliberaciones cabe suponer que se hubieran podido detectar y subsanar las deficiencias advertidas en aquéllos».

La necesidad y pertinencia de esta observación resulta del todo evidente a la hora de emitir el presente Dictamen, al encontrarnos ante la cuarta modificación del Decreto-ley 1/2022.

4. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, los arts. 45.1.a) y 46.2 EAC excluyen 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).

4.1. En la Exposición de Motivos del presente DL se afirma al respecto que «*(p)artiendo que el presente Decreto ley gira en torno, principalmente, a la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario, el Tribunal Constitucional, en cuanto a la regulación de materias de naturaleza tributaria a través de la figura del Decreto ley, ha recordado recientemente, en el fundamento jurídico 6 de su Sentencia 14/2020, de 28 de enero, que este instrumento normativo no está vedado para cualquier modificación que afecte a normas tributarias, "sino solamente aquellas "que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario", para lo cual "es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate" (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2)"*».

4.2. En relación con ello, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 502/2021, de 19 de octubre, se ha señalado que:

«*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: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.*

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

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

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

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

En consecuencia, le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE, también a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE y, además, en el caso que nos ocupa en el que gran parte de las medidas contenidas en el Decreto-ley 12/2021 son de carácter tributario, es preciso recordar que el art. 31 impone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, añadiendo que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. A lo que hay que añadir que el art. 133 CE atribuye la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

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

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

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

En efecto, del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales "de carácter público" esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) "no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la misma siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no 'afecte' en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas" (SSTC 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4; y 83/2014, FJ 5; y en sentido similar, SSTC 182/1997, FJ 8; 137/2003, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9). Es decir, "el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye eo ipso la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley" (SSTC 60/1986, FJ 2; 182/1997, FJ 8; 100/2012, FJ 9, 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5).

A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE, es "al examen de si ha existido 'afectación' por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución"; lo que exigirá "tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate" (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras). En este sentido, dentro del título I de la

Constitución se inserta el artículo 31.1, del que se deriva el deber de "todos" de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos; lo que supone que uno de los deberes cuya afectación está vedada al decreto-ley es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. El decreto-ley "no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo"; vulnera el artículo 86.1 CE, en consecuencia, "cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario" (SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, FJ 9; 139/2016, FJ 6, y 35/2017, FJ 5, por todas).

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

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

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

Pues bien, teniendo en cuenta tales preceptos y la doctrina expuesta, que resulta ser plenamente aplicable al presente asunto, resulta que el contenido del Decreto-ley 11/2022, de 29 de septiembre, 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.

Al artículo 2 del DL.

Este artículo, como se ha dicho se limita a modificar el apartado 2 del artículo 4 del Decreto-ley 1/2022 -exclusivamente- en un único aspecto: exceptuar las coladas de la erupción volcánica de la posibilidad de construir en ellas nuevas viviendas en sustitución de las destruidas por la lava.

En la Exposición de Motivos del DL se justifica esta modificación en la necesidad de corregir el error detectado en la redacción dada al citado apartado 2 del artículo 4 por el Decreto-ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modificó el DL 1/2022, *"ya que suprimió, de manera incorrecta, la excepción contemplada en el mismo* (art. 4 del DL 1/2022) *que impedía construir nuevas viviendas en las coladas de la erupción volcánica".* Esta excepción, nos recuerda la Exposición de Motivos, sí se contemplaba en la redacción originaria del DL 1/2022.

Pues bien, en línea con la observación que hacíamos en el Fundamento VI.3 anterior, estas modificaciones sucesivas, y en tan corto espacio de tiempo, están en grado de dificultar la determinación del ámbito temporal de aplicación de la norma y, en consecuencia, podrían llegar a comprometer la seguridad jurídica que a toda norma le cabe requerir.

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.

2. En la tramitación del expediente se observa, tal y como se pone de manifiesto en el Fundamento III, la ausencia de participación de las corporaciones locales afectadas.

3. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del Decreto-ley, sin perjuicio la observación formulada en el Fundamento VI.3.

4. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a los parámetros constitucionales y estatutarios que le son de aplicación, sin perjuicio de la observación formulada en el Fundamento VII de este Dictamen.