



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 4 3 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de noviembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 12/2022, de 27 de octubre, por el que se establece una revisión de precios extraordinaria en el contrato de obligación de servicio público de transporte marítimo entre las islas de El Hierro y Tenerife, con el objetivo de subvenir las consecuencias negativas del incremento del precio del combustible motivado por la Guerra en Ucrania (EXP. 440/2022 DL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el artículo 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicita - mediante escrito de 31 de octubre de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día- dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley (en adelante, DL) 12/2022, de 27 de octubre, por el que se establece una revisión de precios extraordinaria en el contrato de obligación de servicio público de transporte marítimo entre las islas de El Hierro y Tenerife, con el objetivo de subvenir las consecuencias negativas del incremento del precio del combustible motivado por la Guerra en Ucrania.

Por su parte, el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias 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.

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

58.1, letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias [en adelante, EAC], con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el presente caso, se ha señalado hasta el día 15 de noviembre de 2022 como plazo máximo para la emisión del presente dictamen.

La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 64/2022, de 27 de octubre de 2022, del Presidente del Gobierno de Canarias; ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 28 de octubre de 2022 [Boletín n.º 214].

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

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

1. Sobre los decretos-leyes autonómicos, resulta pertinente traer a colación lo manifestado en multitud de ocasiones por este Consejo Consultivo, entre otros, en el dictamen n.º 379/2019, de 23 de octubre:

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

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

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

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

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma

de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

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

2. Así pues, legitimada la constitucionalidad de la figura de los decretos-leyes autonómicos, son varios los ámbitos a los que este Consejo Consultivo, en ejercicio de su función institucional, 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 sus 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. Tal y como ha venido señalando este Consejo Consultivo [*v.gr.*, Dictamen 152/2019, de 29 de abril, o 370/2021, de 12 de julio, entre otros], la aprobación del Estatuto de Autonomía [cuya entrada en vigor se produjo el día 6 de noviembre de 2018], ha supuesto la existencia de un vacío legal en torno a los decretos-leyes; laguna que, no obstante, es posible colmar acudiendo a la cláusula de supletoriedad prevista en la disposición final primera de la Ley 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno

y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor de la cual, para lo no previsto en dicha Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.

En efecto, « (...) la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario - especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Traslada esa tramitación al presente caso, este DL debería estar precedido al menos de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

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

En primer lugar, figura en las actuaciones la copia del escrito -de 11 de julio de 2022- presentado por la entidad mercantil (...) en el que, tras indicar que *«los precios del combustible están fuera de control desde la invasión de Ucrania por parte de Rusia a finales del pasado mes de febrero»* y que *«hasta el momento no se ha concretado ni el procedimiento ni el instrumento jurídico necesario para volver al equilibrio con el que se firmó el contrato administrativo especial el 20 de diciembre de 2020»* [habida cuenta de que *« (...) los precios para los diferentes billetes tienen carácter de máximos, con lo que el operador no puede repercutir en los mismos incrementos de combustibles como los que se han estado y se están produciendo»*], solicita la *« (...) revisión urgente, y desde el mes de marzo del presente año, de los importes a percibir que contemplen el sobrecoste en la explotación de la línea derivado del incremento del precio del combustible»*.

En segundo lugar, se integra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el *«informe de la iniciativa normativa denominada «proyecto de Decreto-ley por el que se establece una revisión de precios extraordinaria en el contrato de obligación de servicio público de transporte marítimo entre las islas de El Hierro y Tenerife, con el objetivo de subvenir las consecuencias negativas del incremento del precio del combustible motivado por la Guerra en Ucrania»*; firmado por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, con fecha 24 de octubre de 2022.

En dicho informe se incluyen los siguientes contenidos:

A) Justificación de la iniciativa.

I.- Identificación de la situación jurídica y de hecho. Justificación y contenido de las medidas.

II.- Alternativas a una actuación legislativa.

III.- Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un Decreto-ley.

B) Análisis de la Iniciativa.

C) Memoria económica:

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

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

- 3.- Evaluación de las medidas que se proponen y pudieran tener incidencia fiscal.
- 4.- Análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y, en su caso, al programa de actuación plurianual.
- 5.- El análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales.
- 6.- El análisis del impacto sobre los recursos humanos.
- 7.- El análisis sobre la necesidad de adoptar medidas sobre la estructura organizativa.
- 8.- El análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o régimen presupuestario.
- 9.- En las normas que regulen tasas y precios públicos y privados, el resultado de la relación coste/beneficio.
- 10.- La cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas.
- 11.- Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

Se echa en falta en la memoria económica la *«evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar»* [norma decimoquinta, numeral 1º, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016-].

D) Participación ciudadana.

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

F) Informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

G) Análisis de Impacto normativo sectorial.

H) Análisis de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

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

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

El informe de iniciativa normativa se cierra con la incorporación de dos anexos intitulados *«metodología y cálculos realizados según contrato»* y *«cálculo de la indemnización»*.

En tercer lugar, se remite a este Consejo Consultivo de Canarias la copia del certificado -de 28 de octubre de 2022- del Acuerdo de Gobierno de 27 de octubre de 2022, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa; el Decreto n.º 64/2022, de 27 de octubre de 2022, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-ley; y el escrito -de 28 de octubre de 2022- del Sr. Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite el Decreto-ley aprobado al Parlamento de Canarias para su convalidación.

En cuarto lugar, se adjunta copia del pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación de la *«Línea regular de cabotaje marítimo interinsular del anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, denominada “Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos”, mediante procedimiento abierto y tramitación urgente»*, así como del documento administrativo de formalización del contrato de referencia, suscrito con fecha 30 de diciembre de 2020.

En quinto lugar, y como se indica en el acuerdo de Gobierno de 27 de octubre de 2022 *« (...) se ha exceptuado el cumplimiento de los trámites de consulta pública previa, audiencia a los interesados e información pública, conforme a lo dispuesto en el apartado 11 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; de aplicación supletoria según lo contemplado en la disposición final primera de la (...) Ley del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias»*. A este respecto, el informe de iniciativa normativa indica que, *«conforme al artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las Administraciones Públicas podrán prescindir de los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de los proyectos de iniciativas normativas cuando la misma se relacione con la tramitación de urgencia o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, como es el caso. No en vano, el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria, establece que lo dispuesto en dicho artículo y en el artículo 27 no será de*

aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el artículo 26.3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10 de dicho artículo».

Pese a lo anterior, se considera pertinente el otorgamiento de la debida audiencia al interesado -en este caso, al contratista/prestador del servicio público-, máxime si se cae en la cuenta de que el periodo temporal reclamado por el contratista [*« (...) desde el mes de marzo del presente año (...) »*] no coincide con el reconocido en el DL [a partir del 1 de abril y hasta el 31 de diciembre de 2022, ambos inclusive] y, asimismo, a los efectos de que se pronunciara, entre otras cuestiones, respecto a la adecuación o no de la fórmula de revisión de precios aplicable, pues no cabe inferir del expediente que el contratista haya expresado su mayor o menor grado de aceptación acerca de la medida adoptada que se le pretende aplicar.

Finalmente, se ha de advertir que no consta en el expediente la evacuación de informe por parte de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno [art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, en relación con lo dispuesto en el art. 26, apartados 8º y 11º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y 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].

IV

Objeto, justificación y estructura del DL.

1. El DL examinado tiene por objeto articular, con carácter urgente, una medida compensatoria singular, extraordinaria y temporal, destinada a amortiguar los sobrecostes [derivados del incremento de los precios del combustible a raíz de las diversas vicisitudes económicas que afectan a la economía global: crisis económica derivada de la pandemia por la COVID-19, invasión rusa de Ucrania, etc.] soportados por la empresa prestataria del servicio de transporte marítimo que tiene por objeto *«la línea de cabotaje marítimo regular que atiende necesidades básicas de comunicación marítima interinsular y condiciones mínimas especiales con la isla de El Hierro denominada “Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos”, prevista en el Anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares, y declarada como obligación de servicio público por Orden del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda de 11 de noviembre de 2019»* -cláusula 1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares-. Y todo ello al objeto de

garantizar no sólo el equilibrio económico de contrato sino, sobre todo, la continuidad en la prestación del servicio público implicado.

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

«Las excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia sanitaria producida por el COVID-19 han repercutido de una manera directa en la ejecución de determinados contratos del sector público. Los precios de las materias primas se han incrementado con fuerza en 2022, debido fundamentalmente al aumento de la demanda como resultado de la reactivación económica y de la lenta recuperación de la capacidad productiva después de la inactividad durante la pandemia y la situación de «cero turístico» inducido por la misma, el aumento de los precios del transporte marítimo de mercancías y de la energía o las propias estrategias comerciales de los países productores de materias primas. Todo ello se ha visto ahora exponencialmente agravado en las últimas semanas como consecuencia de la invasión de Ucrania por parte de Rusia y el incremento que ha producido en el coste del suministro de energía y combustibles.

Con el objetivo de atender a la situación excepcional creada por el incremento del precio de las materias primas, fue publicado el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

A su vez, estas medidas de revisión de precios han sido sensiblemente ampliadas en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra en Ucrania. Como dispone la exposición de motivos de este Real Decreto-ley, « (...) Ya en el capítulo VI, y con el fin de mitigar de manera inmediata el impacto en empresas y familias de la escalada del precio de los carburantes que ha provocado la agresión militar a Ucrania, resulta urgente crear una bonificación extraordinaria y temporal en el precio de determinados productos energéticos. Así, las empresas de los sectores de la economía española fuertemente dependientes de estas fuentes de energía, y especialmente el sector del transporte, verán amortiguado de forma inmediata el efecto, sobre su situación económica, de la subida extraordinaria y repentina de sus precios. La extensión de la bonificación al resto de la ciudadanía persigue reducir el impacto que el contexto provoca, directa e indirectamente, en las economías domésticas, ya muy afectadas por el crecimiento de precios de la energía anteriores a la agresión a Ucrania y por los efectos que todavía tiene

la crisis del COVID-19». Aun así, estas medidas de revisión de precios no alcanzan a los contratos de servicios y en ningún caso el contrato administrativo especial de prestación de servicio público de transporte marítimo en régimen de obligación.

El escenario descrito de incremento de los precios de las materias primas y de la energía se reproduce también en el sector del transporte. De este modo, el ascenso del precio de los combustibles es común a todas las ramas del sector del transporte y el transporte marítimo no ha quedado al margen con subidas medias del fuelóleo pesado (HFO) del 21,3% (hasta los 724 dólares por tonelada, \$/t), del 27,5% para el fueloil con contenido muy bajo de azufre (VLSFO) (987 \$/t) y el y el gasoil para usos marinos (MGO) un 30,5% (1.180 \$/t) desde el comienzo del año 2022 con una escalada más pronunciada a partir del inicio del ataque a Ucrania. La partida del precio del combustible supone aproximadamente un 80% del total de gastos de explotación de un buque por lo que el impacto de estas subidas repercute de manera directa en la viabilidad económica de las líneas de navegación, especialmente en aquellas donde estas subidas no pueden verse trasladadas a los precios que pagan los usuarios del transporte.

La dimensión de este aumento de costes en partidas esenciales dentro de esta actividad, y la rapidez con la que se ha producido, se focalizan en un segmento de la actividad del transporte que tiene una dificultad estructural para trasladar de manera inmediata estos aumentos de costes a sus clientes, lo que ha derivado en un deterioro extraordinario en la viabilidad económica de este segmento, más si cabe, en los contratos sujetos a obligación de servicio público que tienen un régimen tarifario más rígido.

(...)

En ese sentido, la prestación del servicio de transporte marítimo interinsular en condiciones de suficiencia de trayectos entre los diferentes puntos del litoral canario está regulada en el Decreto 9/2009, de 27 de enero, por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares. Dicho Decreto contiene dos anexos, el primero de ellos señala las líneas que atienden necesidades básicas de comunicación marítima interinsular y sus condiciones mínimas, estableciendo las condiciones a cumplir en cuanto a número de frecuencias, plazas y metros lineales de carga de las diferentes líneas consideradas, excluyendo la línea marítima que une la isla de Tenerife con la isla de El Hierro, cuyas condiciones mínimas de prestación aparecen recogidas en el Anexo II del mencionado Decreto 9/2009.

La prestación del servicio entre los puertos de Los Cristianos en la isla de Tenerife y La Estaca en la isla de El Hierro está sujeto a un contrato administrativo especial de prestación de servicio público en régimen de obligación que fue firmado el 30 de diciembre de 2020 con una duración inicial de dos años prorrogables (siendo obligatoria la aceptación de la prórroga por el prestador del servicio) por otros dos años. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el mencionado contrato de obligación de servicio público dispone

expresamente en la cláusula 9 que «Dada la naturaleza del servicio, y de conformidad con lo establecido en el artículo 103.2 de la LCSP, el precio del contrato no podrá ser objeto de revisión».

Es decir, dada la situación existente en el momento de la licitación, así como en el momento de la firma del contrato, ni esta Administración, así como los operadores del transporte marítimo interesados en su caso, y el mismo adjudicatario, pudieron prever que la inestabilidad económica derivada del incremento del precio de la energía en general, y de los combustibles en particular, en situación de estabilidad inflacionaria, tendrían repercusión en el medio plazo en los importes establecidos como precio a abonar por la prestación del servicio.

La actual situación que se viene soportando desde hace meses, y que se ha exacerbado como consecuencia de los relativamente recientes acontecimientos con motivo de la denominada Guerra de Ucrania, ha supuesto, como por todos es conocido, un incremento del precio de los combustibles generalizado, incremento ante el que, como reacción en el conjunto del país, el Gobierno de España, a través del mencionado Real Decreto-ley 6/2022 propuso un conjunto de medidas en diferentes sectores de actividad para compensar en parte ese incremento, medidas como la bonificación de los veinte (20) céntimos de euro por litro, que también afecta positivamente al sector del transporte marítimo siempre que el mismo utilice en el funcionamiento de sus buques el combustible MGO (Marine Gas Oil). Además el Gobierno de Canarias estableció la medida adicional de devolución del impuesto sobre el petróleo y sus derivados de la Comunidad Autónoma para los transportistas profesionales que se encuentren dados de alta en el correspondiente registro; pero esta medida no es de aplicación a los transportistas marítimos que operan en Canarias, con lo que el Gobierno de Canarias, para el sector del transporte marítimo, no ha establecido una medida específica como sí ha hecho con el transporte profesional terrestre, más teniendo presente que la Comunidad Autónoma tiene asumidas las competencias en el transporte marítimo interinsular recogidas en la Ley 12/2007, de 24 de abril, de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias.

No es objetivo de este decreto-ley establecer una compensación generalizada al conjunto del transporte marítimo de cabotaje interinsular en el archipiélago, ya que las compañías operadoras pueden repercutir en el precio de venta de los billetes los incrementos correspondientes en consideración a su situación de mercado si dicha prestación se realiza en régimen de libre mercado, como así ocurre en las líneas de cabotaje marítimo interinsular recogidas en el Anexo I del Decreto 9/2009, de 27 de enero, por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares, pero esa circunstancia no se produce en la línea Los Cristianos-La Estaca, ya que el régimen de prestación de la misma como obligación de servicio público establece, entre otras consideraciones, que los precios para los diferentes billetes tienen carácter de máximos, con

lo que el operador de transporte no puede repercutir en los mismos incrementos de combustible como los acaecidos.

Es por todo lo expuesto por lo que, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de transporte marítimo interinsular, se ha considerado oportuno adoptar de forma urgente y con carácter excepcional para asegurar la conectividad vía marítima con la isla de El Hierro, la medida consistente en compensar el sobrecoste derivado del incremento de combustible en la línea marítima que une la isla de Tenerife con la isla de El Hierro en régimen de obligación de servicio público».

Como complemento en lo que se refiere a la justificación de la norma aprobada, el informe de iniciativa normativa de 24 de octubre de 2022 añade:

«Durante estos últimos tiempos hemos venido sufriendo la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, y posteriormente sus consecuencias negativas para todos los sectores económicos. Ahora surge un nuevo obstáculo sobrevenido, la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que sin duda tiene como impacto más doloroso el terrible escenario ocasionado a nivel humanitario.

Desde un punto de vista económico, la complicada situación que ya se venía soportando se ve agravada por factores como la dependencia energética, marcada por el aumento del precio del gas y del petróleo, y el encarecimiento o la escasez de materias primas agrícolas y minerales. Todo ello está poniendo en peligro la senda de la reactivación que el Gobierno de Canarias había iniciado.

El Gobierno de España, ha aprobado un paquete de medidas económicas y sociales centradas en el apoyo a los ciudadanos, entre las que cabe destacar por su relación con este decreto-ley, las establecidas mediante el Real Decreto-ley 11/2022 para reducir los precios de la energía, de los combustibles, moderar la inflación y apoyar a los colectivos más vulnerables; tanto prorrogando las ya previstas en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, como incorporando otras nuevas para hacer frente a la actual coyuntura, destacando la medida consistente en el descuento de 20 céntimos en cada litro de combustible, incluyendo el fuelóleo utilizado en el transporte marítimo, en el período comprendido entre el 1 de abril de 2022 y ahora, tras la ampliación, hasta el 31 de diciembre de 2022.

Si bien la prioridad del Gobierno de Canarias se ha centrado sobre todo en limitar la propagación del efecto del incremento del precio de los carburantes, y por ende, de los costes del gasóleo y la gasolina en los sectores de transporte y agropecuario con la consiguiente repercusión en el índice de precios al consumo, a través del incremento de la devolución parcial del 99,9 por ciento para los agricultores, ganaderos y transportistas del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo prevista en el artículo 12.bis de la Ley 5/1986, de 28 de julio, no es menos cierto que esta medida no aplica para el sector del transporte marítimo y además, en el caso de la prestación del servicio entre los puertos de Los Cristianos en la isla de Tenerife y La Estaca

en la isla de El Hierro que garantiza la conectividad marítima con esta isla, al estar sujeto a un contrato administrativo especial de prestación de servicio público en régimen de obligación que impone, entre otras obligaciones, que los precios para los diferentes billetes tengan carácter de máximos, con lo que el operador de transporte no puede repercutir en los mismos incrementos de combustible como los acaecidos.

Ello tiene como consecuencia que el equilibrio económico del contrato de la línea marítima con la isla de el Hierro no se pueda garantizar en la actual situación del precio de los combustibles.

Ante esta situación, con la medida contemplada en el presente Decreto-ley se pretende dar respuesta a las necesidades generadas.

En estas circunstancias es, no solo absolutamente pertinente y conveniente, sino imperativamente necesaria las medidas que se adopten por los poderes y administraciones públicas tendentes a asegurar la conectividad de los residentes en la isla de El Hierro (11.000 personas), el transporte de mercancías y la movilidad de la población en sus desplazamientos por cuestiones médicas, de acceso a la educación y a la cultura, y por razones de trabajo, negocios y de ocio, así como la llegada de turistas y contribuir con ello a la reactivación económica en esa isla así como evitar situaciones de inflación excesiva y desabastecimiento en ella.

Siendo esto así, y solo para el contrato de línea de navegación de obligación de servicio público de la Línea regular de cabotaje marítimo interinsular del anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, denominada Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos, se establece una revisión de los importes al prestatario del servicio que permita compensar el sobre coste del transporte en la explotación de esta línea derivado del incremento del precio del combustible y de forma coyuntural entre los días 1 de abril y 31 de diciembre de 2022.

(...)

No existe ninguna duda que la persistencia del conflicto en Ucrania, cuya variabilidad, intensidad y finalización son actualmente imprevisibles, continúa elevando el nivel general de precios, a través principalmente del gas natural, los carburantes y los alimentos. En concreto, el petróleo, por su parte, se ha incrementado un 20% desde finales de febrero de 2022. Todo ello sigue generando un aumento abrupto y generalizado de los costes del transporte en general y del marítimo en particular. Las consecuencias económicas de esta evolución son un aumento de la tasa de inflación y una ralentización del ritmo de crecimiento, y genera la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar esta medida».

3. El DL consta de una Exposición de motivos, una parte dispositiva -conformada por un artículo único- y dos disposiciones finales.

La Exposición de motivos se reserva, en síntesis, a: 1) Definir el objetivo pretendido y justificar la necesidad de la norma; 2) Fundamentar la concurrencia de los presupuestos habilitantes de la norma («*circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad*»), y demás requisitos y límites al uso del DL; 3) Describir el contenido del DL; y 4) Cimentar jurídicamente la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente norma legal.

En segundo lugar, la parte dispositiva del DL incorpora un artículo único [*«Revisión de precios extraordinaria a abonar en el contrato administrativo especial para la prestación de la línea regular de cabotaje marítimo interinsular del Anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, denominada Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos»*] que « (...) regula la revisión de precios extraordinaria que resulta de aplicación exclusivamente al contrato administrativo especial para la prestación de la línea regular de cabotaje marítimo interinsular del Anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, denominada Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos, para el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de 2022». Y ello con el objetivo de « (...) compensar el sobrecoste del transporte en la explotación de esta línea, derivado del incremento del precio del combustible (...) » - apartado primero-.

El apartado segundo del artículo único describe la fórmula aplicable a la revisión extraordinaria de precios del contrato administrativo de referencia.

Por último, el DL se cierra con la incorporación de dos disposiciones finales por las que se faculta a la persona titular de la consejería de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia de transportes para dictar cuantas disposiciones generales y actos administrativos sean necesarios para el desarrollo y ejecución del DL -disposición final primera- y se establece la entrada en vigor de la norma legal -disposición final segunda: «*este decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias y producirá efectos desde el día 1 de abril de 2022*»-.

V

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la materia objeto del DL.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales requeridos para regular los ámbitos materiales a los que se contrae el contenido del presente DL. Como bien se indica en la Exposición de motivos y en el informe de iniciativa normativa, el texto legal aprobado encuentra su fundamento competencial en los siguientes preceptos estatutarios.

En primer lugar, en el art. 160 [«Transportes»] del vigente EAC, aprobado por la L.O. 1/2018, de 5 de noviembre que dice:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable y sobre el transporte marítimo que transcurra íntegramente dentro del ámbito del Archipiélago. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) La regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y las actividades, incluyendo el transporte urbano e interurbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros y mercancías, el transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que requieran un régimen específico, respetando las competencias estatales sobre seguridad pública.

b) La potestad tarifaria sobre transportes de competencia autonómica así como un sistema de mediación en materia de transportes en el ámbito de sus competencias.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre los centros de transporte, logística y distribución localizados en Canarias, que incluye, los centros de información y distribución de cargas y las estaciones de transporte por carretera.

3. La Comunidad Autónoma de Canarias participará, a través de la Comisión de Seguimiento de las Obligaciones de Servicio Público, en el análisis de la situación de la gestión del servicio de transporte aéreo declarado como tal, que transcurra íntegramente dentro del ámbito del Archipiélago, pudiendo realizar propuestas de desarrollo normativo y ejecución en esta materia».

E, instrumentalmente, también en el art. 106 EAC [«Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias»]:

«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.

b) Expropiación forzosa.

c) Contratos y concesiones administrativas.

d) Responsabilidad administrativa.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de contratación, en relación con la inclusión de

cláusulas de carácter social y medioambiental, estableciendo unas previsiones mínimas que los órganos de contratación del sector público canario deben incorporar obligatoriamente».

2. A propósito de la habilitación competencial concurrente en este caso, este Consejo Consultivo de Canarias, ha tenido ocasión de manifestarse en diversos pronunciamientos.

Procede en consecuencia remitirnos -dando por reproducido íntegramente su contenido- a lo indicado por este Organismo consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 71/2006, de 11 de abril, en relación con el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte Marítimo de Canarias, y 15/2009, de 12 de enero, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se desarrolla el Régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares.

VI

Presupuesto habilitante del Decreto-ley.

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

Este Consejo Consultivo tuvo ocasión de pronunciarse, por primera vez, sobre esta cuestión [respecto a la que sí existe una dilatada doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional] en sus dictámenes n.º 90, 91 y 95/2019. Señalábamos en los citados dictámenes, y resulta preciso reiterar aquí, lo siguiente:

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

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

En esa misma sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma como, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la

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

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

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

aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).” (STC 12/2015, FJ 3).

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

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

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

- La exigida «extraordinaria y urgente necesidad», hay que entenderla como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

- La apreciación de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional controla que ese juicio político no desborde los límites de lo

manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de "extraordinaria y urgente necesidad".

- Y, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los Decretos-leyes, procede efectuar su aplicación al presente supuesto analizado.

2. En lo que se refiere a la definición de la situación de urgencia -de manera explícita y razonada- (primero de los aspectos del control de constitucionalidad), el DL analizado se manifiesta en los apartados I, II de su Exposición de motivos, en los términos ya expuestos en el F. IV.2 del presente Dictamen, a lo que se añade, en lo que ahora interesa, en su apartado IV, lo siguiente:

«En la presente situación concurren de manera evidente las circunstancias necesarias que habilitan acudir a la medida legislativa aprobada por el Gobierno de Canarias: la extraordinaria y urgente necesidad derivada del alza del precio de los combustibles exacerbada por la Guerra en Ucrania. Las empresas del ámbito del transporte marítimo en general y en particular la prestataria de la línea entre Tenerife y El Hierro se están viendo afectadas por el alza de los precios del combustible que repercute de manera directa en sus costes de explotación, lo que está comprometiendo la viabilidad económica de la empresa a corto plazo e incluso la continuidad de la prestación del servicio público y ello determina la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar la medida recogida en el presente Decreto-ley con la finalidad de asegurar de forma rápida y decidida la conectividad vía marítima con la isla de El Hierro, que acredita el interés público del mantenimiento de la ejecución contractual».

En idénticos términos se pronuncia el informe de iniciativa normativa que obra en las actuaciones [apartado A), epígrafes I a III].

3. Pues bien, a la luz de lo expuesto anteriormente, se aprecian claramente los elementos configuradores de una situación excepcional que reclama la adopción de medidas, igualmente extraordinarias, en aras a garantizar la continuidad de la

prestación del servicio público implicado [*«Línea regular de cabotaje marítimo interinsular del Anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, denominada “Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos”»*]. Estos elementos son:

a) el incremento desmesurado de los precios del combustible a raíz de las diversas vicisitudes económicas que afectan a la economía global -y a la canaria en particular- [crisis económica derivada de la pandemia por la COVID-19, invasión rusa de Ucrania, inflación, aumento de la demanda y el precio de las materias primas, etc.].

b) la no incorporación del mecanismo de la revisión de precios -cláusula novena- en el contrato administrativo especial por el que se rige la prestación del servicio de referencia.

c) la imposibilidad de repercutir los incrementos del coste de los combustibles en el precio final de los billetes [*«no es objetivo de este decreto-ley establecer una compensación generalizada al conjunto del transporte marítimo de cabotaje interinsular en el archipiélago, ya que las compañías operadoras pueden repercutir en el precio de venta de los billetes los incrementos correspondientes en consideración a su situación de mercado si dicha prestación se realiza en régimen de libre mercado, como así ocurre en las líneas de cabotaje marítimo interinsular recogidas en el Anexo I del Decreto 9/2009, de 27 de enero, por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares, pero esa circunstancia no se produce en la línea Los Cristianos-La Estaca, ya que el régimen de prestación de la misma como obligación de servicio público establece, entre otras consideraciones, que los precios para los diferentes billetes tienen carácter de máximos, con lo que el operador de transporte no puede repercutir en los mismos incrementos de combustible como los acaecidos»*].

En este sentido, se entiende que concurre -por cuanto se ha motivado en debida forma- una situación de urgente y extraordinaria necesidad; lo que, en principio, habilitaría al Gobierno canario para el dictado de la presente norma legal.

4. Dicho lo anterior, se ha de advertir, no obstante, que, de acuerdo con la doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional en relación con el presupuesto habilitante del DL, no basta -a efectos de verificar su concurrencia- con efectuar una definición explícita y razonada de la situación de urgencia, sino que, además, resulta indispensable justificar el recurso a este instrumento normativo perentorio. Como bien refiere la STC n.º 40/2021, de 18 de febrero -exponiendo su doctrina constante- *« (...) 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), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos leyes; y (...) ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

La anterior afirmación se complementa con lo dispuesto, entre otras, en la STC n.º 110/2021, de 13 de mayo, al indicar que *« (...) la necesidad justificadora de los decretos-leyes no puede interpretarse como absoluta, sino como necesidad relativa respecto de situaciones concretas que, por razones difíciles de prever, requieran de una acción normativa inmediata, no supeditada al superior lapso de tiempo que pudiera conllevar la vía ordinaria, o la de urgencia, para la tramitación parlamentaria de las leyes (por todas, STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3)».*

De todo cuanto se ha expuesto anteriormente, se colige la necesidad de justificar el porqué de la utilización de este instrumento normativo extraordinario (frente a otras posibilidades -normativas o no- de actuación).

Pues bien, en el expediente remitido a este Consejo, ahora analizado, dicha fundamentación se omite; sin que, a tales efectos, baste con lo afirmado en el informe de iniciativa normativa [*«Alternativas a una actuación legislativa»*], en donde se señala que *«la excepcionalidad de la situación económica y social derivada de la crisis económica por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, exigen que las previsiones extraordinarias en esta área de transporte marítimo competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, se recojan en un instrumento de rango legal, de forma que aporte la debida certidumbre en la actuación de los órganos administrativos».*

Y es que la mera invocación genérica del principio de seguridad jurídica [art. 9.3 CE] en modo alguno suple la necesaria justificación de la necesidad de utilizar un instrumento normativo excepcional como es el DL.

Desde este concreto punto de vista, se entiende que no concurre el presupuesto habilitante para la aprobación del presente DL; y es que, si bien aparece definida -en el propio DL y en el expediente de elaboración de la norma-, de manera *«explícita y razonada»*, la situación de *«extraordinaria y urgente necesidad»* que es necesario afrontar, sin embargo, no se acredita que dicha situación excepcional *« (...) precise*

de una respuesta normativa con rango de ley (...) », o de « (...) 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».

Sobre esta cuestión se volverá a incidir nuevamente con ocasión del análisis jurídico del artículo único del presente DL.

VII

Límites materiales a la utilización de los decretos-leyes.

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

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

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

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

2. Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, se entiende que el mismo no sobrepasa dichos límites materiales: no afecta a la regulación general de las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada, ni constituyen desarrollo de los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE cuya regulación esencial pueda quedar afectada.

VIII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

1. El apartado primero del artículo único del DL establece que *«en el contrato de línea de navegación de obligación de servicio público de la línea regular de cabotaje marítimo interinsular del Anexo II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, denominada Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos, se procederá a una revisión de los importes a percibir por el prestatario del servicio que permita compensar el sobrecoste del transporte en la explotación de esta línea, derivado del incremento del precio del combustible, para el periodo comprendido entre los días 1 de abril y 31 de diciembre de 2022, ambos inclusive»*; definiéndose en el apartado segundo del precitado artículo la fórmula aplicable a la revisión de precios prevista.

Es decir, el DL pretende aplicar una revisión de precios al contrato administrativo de referencia -pese a la prohibición recogida tanto en el pliego de cláusulas administrativas como en el contrato- debido al incremento desmesurado de los costes de explotación a causa del alza del precio de los combustibles a raíz de la situación de crisis económica actual motivada por diversos factores, así como a la imposibilidad de repercutir dichos costes en el usuario -al tratarse de precios máximos derivados de las obligaciones de servicio público impuestas a la línea en cuestión- pues este incremento de costes pone en peligro el equilibrio económico del contrato y, sobre todo, la continuidad del servicio público implicado.

Esta solución legal excepcional a un problema o supuesto de hecho extraordinario, que tiene por destinatario a un sujeto singular (la compañía prestataria del servicio público de cabotaje de la línea *“Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos”*) y que, además, presenta un carácter meramente consuntivo, al agotarse su eficacia en la única medida de la implementada, debe ser examinada en el marco de la problemática constitucional atinente a la categoría de las que la doctrina viene

denominando “*leyes singulares*” o, de forma todavía más precisa “*leyes de caso único*», si se considera estas últimas como una especie de aquella categoría más genérica, respecto a cuya constitucionalidad ha tenido ocasión de pronunciarse nuestro alto tribunal en diversas ocasiones.

2. La STC n.º 166/1986, de 19 de diciembre, viene a establecer (FJ 10º y 11º):

« (...) Respecto al primero de los problemas enunciados debe hacerse previamente la precisión conceptual y terminológica de que el término «Leyes singulares» es aquí utilizado en el sentido de «Leyes de caso único», definidas como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro.

La resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de Leyes se encuentra actualmente superada por la moderna doctrina científica, según la cual, el dogma de la generalidad de la Ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de Ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos.

Ello no quiere, sin embargo, decir que las Leyes singulares sean totalmente equiparables a las Leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites, que desarrollaremos, a continuación, en el marco de nuestro Derecho Constitucional.

(...) En la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional más arriba apuntada, en cuanto que de ellos se derivan límites que pasamos a examinar con la debida separación:

A) La vocación a la generalidad que, su propia estructura interna, impone a las Leyes viene protegida, en nuestra Ley fundamental, por el principio de igualdad en la Ley establecido en su art. 14; pero este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora. Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular supuesto el más intenso de Ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta.

Según ello, la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.

B) La función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad y la función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general y de ello se desprende que el contenido material de las Leyes singulares es al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración y, en su consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador.

Procede, sin embargo, señalar que la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones, admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja ya dicho, es lícito al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares, al igual que es lícito a la Administración completar la función normativa de aquél mediante el ejercicio de su poder reglamentario.

A pesar de ello, no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97- y, por tanto, esta separación deber ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro.

En su consecuencia, de la misma forma que el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que, a título excepcional, le concede el art. 86.1 de la Constitución para supuestos de «extraordinaria y urgente necesidad» debe utilizarse tan sólo cuando tales supuestos requieren una prontitud de respuesta que no puede dar el poder legislativo de las Cortes, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.

De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa.

C) Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, Leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio; dichos derechos son materia reservada a Leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares.

Este acotamiento del objeto material de las Leyes singulares no impide, ciertamente, que éstas, por su cualidad de Leyes formales contra la cual no caben acciones judiciales, incidan en la tutela judicial del derecho afectado por la Ley singular; esa incidencia plantea un problema de constitucionalidad que, a causa del carácter instrumental del derecho a la tutela jurisdiccional, se presenta estrechamente vinculado con la naturaleza del derecho sobre el que recaiga la medida legislativa singular, siendo, por tanto, el momento apropiado para su resolución aquél en que se analice el contenido de la Ley singular, pues es entonces cuando se podrá determinar cuál es el grado de incidencia que ésta ocasiona en el sistema de defensa judicial que protege al derecho objeto de la misma».

La doctrina constitucional transcrita anteriormente se ve complementada por la STC n.º 203/2013, de 5 de diciembre:

«4. Tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares, éstas no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución. Hemos recordado en la reciente STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4 que «[e]l principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. “Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular (...) debe responder a una situación excepcional igualmente singular”. En segundo lugar, “la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular”. Finalmente, no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)». Y concluimos por ello que «el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Este es, en definitiva, el

triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional.

5. Así, en primer lugar, la previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho, no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular: «Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular supuesto el más intenso de Ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta» [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 a)].

En aplicación de este primer límite habrá que analizar si la excepcionalidad del supuesto de hecho que regula la Ley impugnada tiene una justificación objetiva pues, de no ser así, ésta se habría creado arbitrariamente por el legislador, para a continuación resolver si la ley impugnada contiene una regulación razonable y proporcionada para resolver esta situación excepcional: «según ello, la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas» [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 a)].

De acuerdo con lo hasta aquí razonado y dada la naturaleza de ley singular que ostenta la ley impugnada, habremos de comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva -en caso contrario la ley sería arbitraria- y si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación».

3. Atendiendo a esta doctrina del Tribunal Constitucional debe ser enjuiciada la licitud constitucional de la norma legal sometida a nuestro parecer.

Procede, en su consecuencia, poner en práctica el «triple canon de constitucionalidad», constituido por el análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de la norma aprobada en los términos expresados por la STC n.º 129/2013, de 4 de junio, FJ 4º, un canon de constitucionalidad que, como recuerda nuestro alto tribunal, « (...) habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional».

Pues bien, ha de señalarse a este respecto que, en el supuesto analizado, el legislador de urgencia no ha justificado la necesidad del instrumento normativo de rango legal para afrontar la situación extraordinaria que se le presenta, esto es, no ha venido, al menos, hasta este trance, a explicitar las razones por las que entiende que la utilización del DL -en tanto que ley singular- es una medida razonable y proporcionada.

Cabría pensar que los fines que se persiguen [compensación de los sobrecostes de explotación asumidos por el prestador del servicio público de cabotaje a que se contrae el Anexo II del Decreto territorial 9/2009, de 27 de enero, línea "*Los Cristianos-La Estaca-Los Cristianos*"] pudieran ser alcanzados, en principio, a través de los instrumentos normativos ordinarios [v.gr., norma reglamentaria] o, en su caso, mediante los mecanismos y/o procedimientos administrativos con los que cuenta la Administración autonómica.

Es evidente que el pliego actualmente en vigor precisa ser modificado, porque en el mismo figura una previsión normativa expresa que impide la revisión de los precios que se pretendía llevar a efecto.

Pero no es esa la cuestión. La cuestión estriba en determinar si resulta apropiado, está justificado y es proporcionado a tal fin el empleo de un instrumento normativo dotado de fuerza y valor de ley.

Pese a las dudas manifestadas por el contratista y prestador del servicio público de cabotaje en su solicitud de 11 de julio de 2022 [*«Hasta el momento no se ha concretado ni el procedimiento ni el instrumento jurídico necesario para volver al equilibrio con el que se firmó el contrato administrativo especial el 20 de diciembre de 2020»*], lo cierto es que no consta en el expediente ningún informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, de la Asesoría Jurídica Departamental o de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, pronunciándose respecto a esta cuestión de especial relevancia.

No basta, a los expresados efectos, lo afirmado en el informe de iniciativa normativa [*«Alternativas a una actuación legislativa»*], donde se señala que «la excepcionalidad de la situación económica y social derivada de la crisis económica por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, exigen que las previsiones extraordinarias en esta área de transporte marítimo competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, se recojan en un instrumento de rango legal, de

forma que aporte la debida certidumbre en la actuación de los órganos administrativos».

Y es que, como ya indicamos en el Fundamento VII.4 de este Dictamen, la sola invocación genérica del principio de seguridad jurídica [art. 9.3 CE] resulta insuficiente por sí sola y, por tanto, no está en grado de suplir la necesaria justificación de la necesidad de utilizar un instrumento normativo excepcional como es el DL.

4. La revisión de precios es una técnica susceptible de poder concebirse, en principio, como una garantía favorable en no pocas ocasiones para el contratista con vistas a favorecer el restablecimiento del equilibrio en su posición jurídica en el marco de la relación que le vincula con la Administración.

Pero, por tratarse de un mecanismo de carácter unilateral llamado a incidir *“ad extra”* sobre el vínculo contractual al que acabamos de referirnos, su puesta en marcha debe ser adecuadamente calibrada cuando se acude a su adopción a través de una determinación *“ex lege”*, frente a la cual el contratista se encuentra privado de sus instrumentos ordinarios de defensa (si se planteara el caso, por ejemplo, pudiera suceder ante la insuficiencia de la compensación contemplada o la incorrección en la determinación de la fórmula compensatoria).

Ya este Consejo Consultivo ha tenido oportunidad de destacar suficientemente que en nuestro ordenamiento jurídico no existe propiamente una *“reserva de administración”* o *“de derecho administrativo”*, si se prefiere esta segunda expresión. Pero con ser esto cierto, por otro lado, tampoco ha dejado de expresar su inquietud por el empleo de los decretos-leyes en tales ocasiones cuando se incide sobre normas de carácter reglamentario.

Y si así ha puesto ya de manifiesto su preocupación, regularmente, cuando los decretos-leyes extienden su regulación al campo reglamentario (tempranamente, DCC 100, 103 y 357/2021; y desde entonces, de forma recurrente: DCC 469/2021, 3, 7, 60/2021, y otros sucesivos), todavía con mayor hincapié ha advertido este Consejo Consultivo sobre las cautelas que requieren observarse en aquellas otras ocasiones en que los decretos-leyes han venido a proyectar su alcance en el ámbito de la estricta actuación administrativa, en tanto que entonces se suscita igualmente la problemática constitucional asociada a la categoría de las leyes-acto (DCC 339 y 370/2021).

Y si hasta ahora estas últimas observaciones, ciertamente puntuales, han venido a formularse con motivo de decretos-leyes cuyo contenido pudiera corresponderse con la categoría de los actos administrativos de carácter general, como ocurre con el paradigmático caso de algunas convocatorias de ayudas y subvenciones, es claro que, cuando se trata de un decreto-ley que tiene por destinatario singular un único sujeto (leyes de caso único), más aún se requiere realizar el obligado esfuerzo argumentativo reforzado que resulta de la necesidad de justificar el recurso a la figura de este instrumento normativo extraordinario.

Pese a la falta de consagración constitucional explícita del principio de división de poderes, su desatención está en grado de repercutir de forma desfavorable en ocasiones sobre los derechos de los ciudadanos y, por esa razón, dadas las indeseables consecuencias que pueden entonces alcanzar a ocasionarse, debe procurarse su vigencia efectiva con carácter general.

De tal manera, la actuación de cada uno de los poderes públicos ha de salvaguardarse en su respectiva esfera y, por tanto, ha de situarse en correspondencia con el ejercicio de las funciones ordinarias que respectivamente les están asignadas. Cuando su actuación trasciende el ámbito que les es propio, cabe exigirles una rigurosa y expresa justificación para preservar su constitucionalidad, en los términos que hemos dejado consignados en este fundamento.

En definitiva, en este caso, la ausencia de una justificación expresa de la necesidad de una norma con rango de ley, impide apreciar la adecuación de su contenido a los parámetros de constitucionalidad que resultan de aplicación.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias para regular las materias a las que se contrae el contenido del presente Decreto-ley.

2. No se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculte al Gobierno de Canarias para el dictado del presente Decreto-ley pues, aunque se acredita la situación de extraordinaria y urgente necesidad que es necesario afrontar, no se justifica que esa situación excepcional precise de una respuesta normativa con rango de ley, tal y como se manifiesta en el Fundamento VI.

3. Por el mismo motivo, la ausencia de una justificación expresa de la necesidad de una norma con rango de ley, impide apreciar la adecuación de su contenido a los

parámetros de constitucionalidad que resultan de aplicación, en los términos de lo manifestado en el Fundamento VIII.3 y 4 de este Dictamen.