



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 8 3 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 8/2023, de 6 de noviembre, por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario (EXP. 518/2023 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicita - mediante escrito de 9 de noviembre de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día- dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley 8/2023, de 6 de noviembre, por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario.

2. 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. 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 20 de noviembre de 2023 como plazo máximo para la emisión del presente dictamen.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

3. La norma sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto 156/2023, de 6 de noviembre, del Presidente del Gobierno de Canarias (P.S., el Vicepresidente *ex art.* 18.1 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-); ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 7 de noviembre de 2023 (Boletín n.º 218).

4. 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)]. 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.

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

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

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas Decretos-leyes; en el FJ 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 las forma de Decreto-ley”.

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como ya ha tenido ocasión de razonar este Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 428/2023, de 24 de octubre, entre otros), 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 significativo en cuanto a su procedimiento de tramitación-; laguna que ha venido a colmar, aunque no de manera total, la LPGC, que ya contempla la figura de los decretos leyes y que resulta aplicable a la tramitación del presente DL, dado que su entrada en vigor se produjo el día 4 de abril de 2023 (Disposición final tercera LPGC) y, según consta en

el expediente remitido a este Organismo, la tramitación del presente DL se inició el día 30 de octubre de 2023, con la elaboración de la memoria justificativa.

Así, en el art. 74 LPGC [«*Decretos leyes*»] se regulan de forma específica los decretos leyes y su tramitación, estableciendo lo siguiente:

«1. El Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos leyes.

2. La elaboración de los decretos leyes se inicia por el departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el proyecto y la memoria justificativa abreviada correspondiente. El inicio de la tramitación debe comunicarse a quien desempeñe la Secretaría del Consejo de Gobierno.

3. Los proyectos de decretos leyes contendrán una exposición de motivos en la que se recojan las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa y que las medidas que contiene son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, así como las competencias estatutarias que se ejercen.

4. La memoria justificativa abreviada deberá recoger las razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa. Asimismo, podrán acompañarse los estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen que se estimen necesarios.

5. Los proyectos de decretos leyes se someterán a la aprobación del Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los departamentos que lo hayan elaborado.

6. Los decretos leyes serán publicados en el «Boletín Oficial de Canarias» y en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

7. Los decretos leyes se comunicarán al Parlamento de Canarias inmediatamente después de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», acompañando una copia completa del expediente administrativo, a efectos de que se pronuncie sobre su convalidación o derogación, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento».

Por su parte, el art. 66 LPGC, referido a los principios de buena regulación, dispone que *«en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas previstas en este título se actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o norma que la sustituya» -apartado primero-; añadiendo que «en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley y de los decretos leyes, o en el*

preámbulo de los proyectos de reglamento, según se trate, se justificará la adecuación a los mencionados principios» -apartado segundo-.

Finalmente, el art. 68 LPGC (*«Procedimiento de elaboración y aprobación»*) indica que *«el procedimiento para la elaboración y aprobación de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes y de proyectos de reglamentos se ajustará a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones de desarrollo que se dicten por el Gobierno».*

Como hemos señalado en nuestros recientes Dictámenes 360/2023, de 19 de septiembre, 414/2023, de 19 de octubre y 428/2023, de 24 de octubre, dado que la LPGC aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se ha determinado el contenido que ha de tener la memoria abreviada. Por ello, resulta de aplicación, a tenor de lo que establece la Disposición derogatoria única LPGC, en todo aquello que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con tal Ley, 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 (en adelante, Decreto 15/16).

El Decreto 15/16 no contiene referencia alguna a la memoria abreviada, lo que obliga a acudir también, supletoriamente, al Derecho estatal, en el que encontramos el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que sería de aplicación porque en su apartado 1 prevé que será preceptivo precisamente en los supuestos de la tramitación de proyectos de reales decretos leyes.

En el apartado 2 se establece que esta memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas.

Esta aplicación supletoria del Derecho estatal debe tener en cuenta tanto la naturaleza de la norma a la que se aplica (legislación de urgencia), como las especificidades organizativas de nuestra Comunidad Autónoma.

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:

- Comunicación del Consejero de Transición Ecológica y Energía, de 20 de septiembre de 2023, a la Secretaría del Consejo de Gobierno, del «*inicio de la tramitación del expediente para la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Decreto-ley de Modificación Ley 11/1997 de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario*», a la que se adjunta la *“propuesta de incoación del procedimiento del Proyecto ley de referencia”*» (art. 74.2 LPGC).

- «*Memoria justificativa abreviada sobre la aprobación de un proyecto de Decreto-ley que modifique la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario*», elaborada por la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias con fecha 30 de octubre de 2023 (art. 74.2 y 4 LPGC).

En la memoria justificativa abreviada se incluyen los siguientes contenidos:

- Identificación de la situación jurídica y de hecho.
- Justificación del proyecto de Decreto-ley.
- Alternativas.
- Aspectos técnicos jurídicos.
- Razones de interés general y justificación de la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación.
- Proporcionalidad de los fines y objetivos perseguidos.

- Informe de 31 de octubre de 2023 emitido por 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).

- Propuesta de Acuerdo -de 3 de noviembre de 2023- de aprobación del proyecto de Decreto-ley por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, elevada por el Consejero de Transición Ecológica y Energía al Consejo de Gobierno de Canarias.

- Decreto n.º 156/2023, de 6 de noviembre de 2023, del Presidente del Gobierno de Canarias (P.S., el Vicepresidente *ex art.* 18.1 LPGC), por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

- Oficio -de 7 de noviembre de 2023- del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite el DL aprobado al Parlamento de Canarias para su convalidación (art. 74.7 LPGC).

- Certificado -expedido por la secretaria del Gobierno de Canarias con fecha 7 de noviembre de 2023- del Acuerdo de Gobierno de 6 de noviembre de 2023, que incorpora como anexo el DL que nos ocupa.

IV

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

1. El presente DL tiene por objeto -tal y como se indica en su título y en el artículo único- la modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario -en adelante, LRSEC-. En este sentido, se establece una nueva regulación de la potestad sancionadora de la Administración autonómica en la materia -contenida en los arts. 19 a 22 LRSEC-, tratando de instaurar una ordenación jurídica de similar contenido a la de la Ley estatal 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en lo sucesivo, LSE), tanto en lo que se refiere a sus aspectos sustantivos (tipificación de infracciones y sanciones, etc.) como procedimentales (órganos competentes para la imposición de sanciones, plazo máximo para resolver y notificar, etc.).

2. En lo que se refiere a la justificación de la norma analizada, la memoria justificativa abreviada comienza señalando que *«ambas Leyes (la LSE y la LRSEC) regulan las infracciones y sanciones en materia del sector eléctrico, pero, sin existir una razón que lo avale o justifique, los plazos de caducidad de los procedimientos administrativos, los de prescripción de las infracciones y las sanciones, no coinciden generando con ello una inseguridad jurídica, no garantizando un sistema legal justo y equitativo, dado que la regulación en este sector debe ser clara y accesible para la ciudadanía, además de predecible de modo que se sepa cuáles son las consecuencias legales de sus actuaciones»*.

En este sentido, se indica que *«la propuesta de Decreto-ley por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, tiene su fundamento principal en la necesidad de actualizar y armonizar las previsiones del legislador autonómico. Actualizar, porque desde 1997 el sector eléctrico ha sufrido multitud de cambios que no se han reflejado en la normativa de aplicación; y armonizar porque, aun siendo respetuosos con el marco competencial antes expuesto, nada justifica la disparidad de regulaciones entre la normativa estatal y la autonómica cuando no hay especificidades que justifiquen esas diferencias, en particular en lo relativo al régimen y procedimiento sancionadores.*

Prueba de lo anteriormente expuesto, es la Sentencia firme n.º 263/2023, de 25 de mayo de 2023, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sede de Santa Cruz de Tenerife, en el

procedimiento ordinario 20/2022, cuyo fallo estima el recurso contencioso-administrativo, declarando la disconformidad a Derecho del Decreto 111/2021, de 18 de noviembre, del Gobierno de Canarias, por el que se resuelve el procedimiento sancionador incoado por la comisión de tres infracciones administrativas muy graves previstas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

El fundamento jurídico segundo de la mencionada Sentencia recoge textualmente:

“ (...) La ley aplicable es la Ley 11/1997, de 2 de diciembre (...), de regulación del sector eléctrico canario. Según su artículo 19, serán de aplicación en Canarias la tipificación de infracciones que con relación al sector se establezcan con carácter general para el resto del Estado, sin perjuicio de lo establecido en ese mismo artículo. Tenemos aquí el aspecto sustantivo del régimen sancionador: determinar las infracciones y las sanciones. Ahora bien, el régimen sancionador también presenta un aspecto procedimental y de éste nada dice el citado artículo 19, sino el 21.1: “El procedimiento sancionador se acomodará a lo previsto en los artículos 127 a 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

El legislador canario, por tanto, efectúa dos remisiones a la legislación estatal, pero a leyes distintas: a) para las infracciones, remite a la legislación sobre sector eléctrico estatal, así que en Canarias serán castigadas las mismas infracciones que lo sean en casos de competencia del Estado, más las que puedan establecerse específicamente para el archipiélago; b) para el procedimiento, no remite a la legislación sobre sector eléctrico estatal, sino a la legislación sobre procedimiento administrativo común. (...).

(...) No cabe aplicar el plazo más generoso de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (...), porque nuestra ley propia no se ha remitido a ella en materia de procedimiento, sino sólo en el de tipificación de infracciones y la remisión expresa a la legislación de procedimiento administrativo común impide asimismo cualquier consideración de la ley estatal como supletoria. (...).

El vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa en el caso de los procedimientos incoados de oficio por las administraciones públicas cuando éstos son de naturaleza sancionadora o si, con carácter general, son susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, implica que se produce la caducidad y por tanto debe ser archivado el procedimiento, de acuerdo con los artículos 25.1.b) y 95 de la Ley 39/2015. (...).

(...) Transcurridos tres meses desde incoación, la administración actuante debió declarar caducidad y archivar el procedimiento”.

En consecuencia, por resultar obligado el plazo general de tres meses previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, dicho plazo resulta totalmente insuficiente debido a la complejidad de los correspondientes

expedientes, lo cual supone de facto la imposibilidad de poder tramitar en plazo con las mínimas garantías exigibles los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el consiguiente perjuicio a los intereses generales. Conforme a lo expuesto, queda debidamente justificada la oportunidad de aprobar el proyecto de Decreto-ley, al objeto de armonizar la disparidad de regulaciones entre la normativa estatal y la autonómica, dado que no existen argumentos jurídicos que justifiquen esas diferencias que conculcan el principio de seguridad jurídica».

Por lo demás, y como se señala tanto en la memoria justificativa abreviada como en la Exposición de Motivos del DL, *«se considera procedente modificar la competencia de los órganos sancionadores, manteniendo como competente al Gobierno de Canarias para la imposición de las sanciones muy graves, y para las graves al titular de la Consejería competente en materia de energía, que de facto actualmente tiene delegada la competencia por Decreto del Gobierno. Finalmente, las sanciones leves serán competencia del titular de la Dirección General competente en materia de energía».*

3. El DL consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva -conformada por un artículo único- y una parte final -integrada por una Disposición Final única-.

En lo que se refiere al contenido de la norma sobre la que se dictamina, cabe señalar que 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 del presupuesto habilitante de la norma (la *«extraordinaria y urgente necesidad»*); 3) Cimentar jurídicamente la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente norma legal; 4) Describir el contenido del DL; y 5) Justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación.

En segundo lugar, la parte dispositiva del DL incorpora un artículo único (*«Modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario»*), dividido, a su vez, en cuatro apartados, en los que se viene a modificar la ordenación jurídica del régimen sancionador en la materia de referencia -sector eléctrico canario-.

Finalmente, el DL se cierra con la incorporación de una disposición final única en la que se establece la entrada en vigor de la norma legal *« (...) el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias».*

V

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para regular el ámbito material al que se contrae el contenido del presente DL. En este sentido, y como bien se indica en la Exposición de Motivos y en la memoria justificativa abreviada, el DL analizado encuentra su fundamento competencial en el art. 163 EAC («Energía, hidrocarburos y minas»), cuyo tenor literal reza así:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución, la competencia sobre las siguientes materias:

a) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando no estén ubicadas en el mar territorial, este transporte transcurra íntegramente por el territorio de Canarias y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, sin perjuicio de sus competencias generales sobre industria.

b) Fomento y gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética.

c) El régimen minero en relación a la regulación y el régimen de intervención administrativa así como el control de las minas y los recursos mineros que estén situados en el territorio canario y de las actividades extractivas que se lleven a cabo.

d) Autorización de instalaciones de producción, depósito y transporte de energías, así como su inspección y control, de acuerdo con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica prevista en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias participará en la regulación y planificación estatal del sector de la energía que afecte a Canarias.

3. La Comunidad Autónoma de Canarias emitirá informe en los ámbitos de competencia estatal cuando los productos energéticos sean generados fuera de su ámbito espacial y afecten a la Comunidad Autónoma».

Sobre tal título jurídico este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestarse en diversos pronunciamientos (*v.gr.*, Dictamen 357/2020, de 30 de septiembre), afirmando la competencia autonómica para la regulación del sector eléctrico canario.

Por lo demás, el título competencial reseñado anteriormente se ha de enlazar con la competencia autonómica sobre «*procedimiento administrativo común*» [art. 149.1.18.^a CE, en relación con los arts. 106.2, apartado b), 62.1, letra e), 94.2, 96 y 97 EAC], respecto a la cual hemos tenido ocasión de pronunciarnos, entre otros, en el

Dictamen 198/2022, de 18 de mayo-; y con lo dispuesto en el art. 104 EAC -debiendo dar por reproducida la doctrina consultiva fijada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 502/2021, de 19 de octubre-.

Finalmente, se ha de tener en cuenta lo establecido en la Disposición final segunda LSE [«*Carácter básico y título competencial*»]:

«1. La presente ley tiene carácter básico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13.^a y 25.^a de la Constitución.

2. Se excluyen de este carácter básico las referencias a los procedimientos administrativos, que serán regulados por la Administración Pública competente, ajustándose en todo caso a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, tiene carácter básico lo dispuesto sobre los efectos de la falta de notificación de resolución expresa en la disposición adicional tercera.

3. Los preceptos del título IX, relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.8.^a y 18.^a de la Constitución.

4. Las instalaciones a que se refiere el artículo 149.1.22.^a de la Constitución se regirán por lo dispuesto en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo».

A la vista de lo expuesto anteriormente se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias no sólo es titular de la potestad sancionadora, sino que, además, ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para modificar la LRSEC, estableciendo una nueva regulación del régimen sancionador en la materia de referencia, incluyendo la determinación de las conductas constitutivas de infracción administrativa; la fijación de las sanciones a imponer en cada caso; el régimen de prescripción de las infracciones y las sanciones; la disciplina jurídica del procedimiento administrativo a través del cual se ejercita la potestad sancionadora; y la determinación de los órganos competentes para la imposición de las sanciones correspondientes a las infracciones en materia del sector eléctrico canario.

2. En lo que concierne al rango de la norma aprobada se ha de indicar que éste se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa *ex art. 9.3 CE*, por cuanto la modificación de la LRSEC se ha de efectuar a través de una disposición normativa [Decreto-ley] con idéntico rango -legal-. De igual manera, la figura del Decreto-ley se acomoda a las exigencias derivadas del art. 25.1 CE y los

arts. 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Respecto a esta última consideración se ha de reproducir lo manifestado por este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 345/2020, de 23 de septiembre:

«El Decreto-ley sometido a la consideración jurídica de este Consejo Consultivo satisface las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia sancionadora consagrado en el art. 25.1 CE (“1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”; y el art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de carácter básico (“1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril”).

A este respecto, resulta oportuno traer a colación lo manifestado por el Tribunal Constitucional en relación con la figura de los Decretos-leyes y su interacción con el principio de legalidad en materia sancionadora. Así, en su sentencia 3/1988, de 21 de enero, (B.O.E., n.º 31, de 5 de febrero de 1988) el Alto Tribunal tuvo ocasión de manifestar lo siguiente:

“3. (...) Se trata, pues, de precisar si la norma cuestionada, en cuanto Decreto-ley, posee el suficiente rango normativo para fijar tipos de ilícitos administrativos, y, en segundo lugar, y si así fuera el caso, si lleva a cabo una tipificación suficiente de tales ilícitos, de acuerdo con lo previsto en el art. 25.1 C.E.

4. En lo que aquí importa, y en relación con ambos puntos, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el significado de ese artículo constitucional, y los requisitos que de él se derivan para la imposición de sanciones administrativas. Así, ha señalado que el art. 25.1 C.E. comprende una doble garantía: La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, y la segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de aquellas sanciones (STC 42/1987, de 7 de abril, fundamento jurídico 2.º).

5. Considerando en primer lugar lo relativo al rango de la norma cuestionada, a efectos de resolver la duda planteada por la Audiencia Territorial de Valencia en relación con la posible vulneración de lo previsto en el art. 86.1 C.E., ha de recordarse que, para delimitar el sentido del art. 25.1 C.E., el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el significado del término «legislación vigente» en él contenido («nadie puede ser condenado o

sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento») señalando que, en el aspecto penal, constitucionaliza el principio de legalidad de manera tal que prohíbe que la punibilidad de una acción u omisión esté basada en norma distinta o de rango inferior a la legislativa (STC 8/1981, de 30 de marzo, fundamento jurídico 3.º), que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (STC 18/1981, de 8 de junio, fundamento jurídico 2.º); y que, en consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el art. 25.1 el límite consistente en el principio de legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, como consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.

6. Desde esta perspectiva, la utilización del Decreto-ley para la previsión de tipos de ilícito y las correspondientes sanciones no supondría una contradicción con lo dispuesto en el art. 25.1, al configurarse el Decreto-ley, según el art. 86. 1 C.E., como «disposición legislativa» que se inserta en el ordenamiento jurídico (provisionalmente hasta su convalidación, y definitivamente tras ésta) como una norma dotada de fuerza y valor de ley (STC 29/1982, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2.º) y como tal, sujeta al recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal de acuerdo con lo previsto en el art. 27.2 de la LOTC.

Ahora bien, la Audiencia Territorial plantea las presentes cuestiones desde una perspectiva distinta, que parte de lo dispuesto en el art. 86.1 C.E., en el sentido de que los Decretos-leyes no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución. Las cuestiones propuestas versan sobre la posible afectación por el Decreto-ley de que se trata del derecho fundamental derivado de los mandatos del art. 25.1 C.E. Es, pues, sobre este tema específico, tal como resulta de los Autos de planteamiento, sobre el que debe pronunciarse este Tribunal, sin que se haya cuestionado la afectación de otros derechos, ni, en concreto, la constitucionalidad de la sanción de cierre del establecimiento, prevista en el artículo 9 del Real Decreto-ley 3/1979, puesto que carece de relevancia para el fallo de los procesos en que se suscitaron las presentes cuestiones.

7. Ciertamente, el principio de legalidad proclamado en el mencionado artículo constitucional se traduce en un derecho subjetivo de carácter fundamental (STC 77/1983, de 3 de octubre, fundamento jurídico 2.º), que queda protegido por el recurso de amparo constitucional. No cabe duda, pues, de que nos encontramos en este caso dentro del ámbito de los derechos regulados en el Título I de la Constitución. Ahora bien, una mayor labor interpretativa es necesaria para determinar si en el presente supuesto nos encontramos ante

un caso en que se produce una afectación por medio de un Decreto-ley, y contraria a lo mandado en el art. 86.1 C.E., del concreto derecho a que la cuestión se refiere.

Conviene a este respecto precisar el alcance del referido mandato del art. 86.1 C. E. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha debido ya enfrentarse con la delimitación de la restricción que constitucionalmente se impone a los Decretos-leyes de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I C.E., delimitación que ha efectuado, teniendo en cuenta la peculiar naturaleza y finalidad de ese tipo de normas. Ha señalado así que no cabe una interpretación de esa restricción que suponga el vaciamiento de la figura del Decreto-ley, y su inutilidad absoluta, lo que resultaría del otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo (STC 111/1983, de 2 de diciembre, fundamento jurídico 8.º). Y ha indicado igualmente que, en consecuencia, la prohibición a que nos referimos ha de entenderse como impeditiva, no de cualquier incidencia en los derechos recogidos en el Título I, sino de una regulación por Decreto-ley del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidos en ese Título, así como de que «por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos», habida cuenta de la configuración constitucional del derecho de que se trate, e incluso de su posición en las diversas secciones en el Texto constitucional (STC 111/1983, fundamento jurídico 8.º).

8. A la luz de esta doctrina no puede considerarse que, en el caso que ahora se contempla, se haya producido esa afectación constitucionalmente prohibida, en relación con el derecho recogido en el art. 25.1 C.E. Primeramente, no cabe apreciar que la disposición cuestionada constituya una regulación general del régimen de tal derecho -en el improbable supuesto de que esa regulación general fuese posible respecto a un derecho que agota su eficacia, sin necesidad de mayor desarrollo, en el respeto por el órgano impositor de la sanción de los principios de legalidad y tipicidad-, puesto que se limita a establecer supuestos concretos de infracciones administrativas y las correspondientes sanciones. Y, en segundo lugar, y en el aspecto aquí considerado, tampoco puede apreciarse que la norma cuestionada comporte en forma alguna una contravención o menoscabo del contenido o elementos esenciales del derecho, puesto que la garantía querida por el art. 25.1 C.E., y consistente en que exista una cobertura de la actividad sancionadora de la Administración mediante norma de rango legal no se ve contradicha o disminuida, al ostentar rango legislativo la norma que se cuestiona (...)».

Por tanto, la reserva de ley que establece el art. 25.1 CE, no impide la emisión de decretos-leyes en materia sancionadora en el ámbito administrativo, criterio que ha sido mantenido en otras sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 60/1986 y 6/1994, entre otras) y que sigue teniendo plena vigencia en la actualidad».

VI

Sobre el presupuesto habilitante.

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

Pues bien, este Consejo Consultivo 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 90 y 91/2019, de 13 de marzo y 95/2019, 19 de marzo. Señalábamos en los mismos, 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».

Como excelente síntesis de la posición del Tribunal Constitucional acerca del presupuesto habilitante de los decretos-leyes, en fin, cabe transcribir la doctrina que el propio Tribunal ha dejado recientemente consignada en su STC 18/2023, de 21 de marzo:

«2. Doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”.

Acotado el problema constitucional que suscita el presente recurso de inconstitucionalidad, a la luz del art. 86.1 CE debemos acudir a la doctrina establecida por este tribunal sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad. Dicha doctrina ha sido expuesta, entre otras, en las SSTC 68/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 39/2013, de 14 de febrero; 34/2017, de 1 de marzo; 152/2017, de 21 de diciembre, y 61/2018, de 7 de junio. Doctrina constitucional que podemos sintetizar en los siguientes términos:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, 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”. Por ello mismo dijimos que es función propia de este tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

b) La definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). No obstante, la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Así pues, 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, 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), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

c) Este tribunal ha señalado que “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación” (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).

d) El decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según hemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran 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 (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 35/2017, de 1 de marzo, FJ 3).

e) El control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se aparte del margen de apreciación concedido por la norma constitucional y se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” (STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). 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, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

f) 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” (SSTC 125/2017, de 7 de julio, FJ 2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5)».

2. Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los Decretos leyes, procede efectuar su aplicación al ahora examinado. En este sentido, se entiende que concurre el ineludible presupuesto habilitante de la norma sobre la que se dictamina.

La Exposición de Motivos del DL se expresa al respecto del siguiente modo:

«la vigente redacción de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, en materia de procedimiento sancionador, ni regula los plazos máximos de resolución ni hace remisión a la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, por lo que al no existir esa remisión expresa, y no siendo de aplicación supletoria la citada legislación estatal, por resultar obligado el plazo general de tres meses previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, dicho plazo resulta totalmente insuficiente debido a la complejidad de los correspondientes expedientes, lo cual supone de facto la imposibilidad de poder tramitar en plazo con las mínimas garantías exigibles los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el consiguiente perjuicio a los intereses generales».

Y añade más adelante:

«En el caso que nos ocupa, la utilización de este instrumento normativo se estima legítima, dado que la disparidad en la tipificación de las infracciones y en la cuantía de las sanciones, la falta de regulación de los plazos de caducidad y de prescripción de las sanciones en materia del sector eléctrico va contra el principio de seguridad jurídica, que es un concepto fundamental en el ámbito del Derecho, que se refiere a la certeza y previsibilidad de las normas y decisiones legales en una sociedad. En efecto, es esencial para garantizar un sistema legal justo y equitativo, implicando que las leyes y regulaciones deben ser claras y accesibles para la ciudadanía, además de predecibles de modo que la ciudadanía sepa cuáles son las consecuencias legales de sus actuaciones.

Lo anteriormente expuesto exige una rápida respuesta, 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, dado que la actual regulación de las infracciones y sanciones en materia del sector eléctrico deja a nuestra Comunidad Autónoma carente de una eficaz actuación revisora en dicho sector, por lo que su modificación justifica la existencia de razones de interés general y de urgencia en su aprobación».

La justificación de la extraordinaria y urgente necesidad del DL objeto de este Dictamen, en todo caso, ha de completarse con las consiguientes referencias a la concurrencia del presupuesto habilitante que a tal efecto formula en este caso la memoria abreviada que acompaña al expediente, y que no olvida hacer referencia una recientísima resolución judicial (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 25 de mayo de 2023, RCA 20/2022) que, en un supuesto de máxima gravedad a propósito de la interrupción («apagón») del suministro eléctrico en la isla de Tenerife y consiguiente imputación a la entidad prestataria del servicio de tres infracciones muy graves, ha venido definitivamente a avalar que el plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores en el sector eléctrico es de tres meses, impidiendo en el caso el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, un período de tiempo a todas luces insuficiente para poderlos llevar a buen puerto, habida cuenta de la complejidad técnica de estos expedientes, tal y como manifiesta la Exposición de Motivos del DL.

A la vista de lo expuesto, se tiene de este modo por motivada no sólo la necesidad de la norma sino también que la aprobación de la misma responde a una urgencia inaplazable, porque, lisa y llanamente, la Administración no puede quedar prácticamente inerte frente a las actuaciones irregulares que puedan realizarse en el sector eléctrico.

Repárese asimismo en que el Estado, a través de normativa propia y de referencia en el sector, ha venido a ampliar el plazo de caducidad de los procedimientos sancionadores hasta dieciocho meses, o nueve si se trata de infracciones graves (art. 79 LSE), como también refiere explícitamente la Exposición de Motivos del DL.

Y téngase presente también que la reducción del plazo de caducidad a los tres meses hasta ahora en vigor en el sector, y todavía vigente con carácter general, proviene de las consecuencias dimanantes de una normativa relativamente reciente y desde luego posterior a nuestra LSEC, como es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 21.3), dado que con anterioridad regía con carácter general un plazo de seis meses, a tenor de lo dispuesto por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (art. 20.6), normativa reglamentaria que expresamente ha venido a ser derogada en su

totalidad por la indicada Ley 39/2015 [Disposición derogatoria única 2.e) de la Ley 39/2015].

En virtud de las previsiones generales actualmente en vigor (art. 21.2 de la Ley 39/2015), además, solo a través de una disposición normativa de rango legal cabe ampliar el plazo de duración máxima de los procedimientos sancionadores por más de seis meses. Exigencia de norma de rango legal, a nuestro entender, no solo cuando la propia norma pretende establecer un plazo superior sino también cuando lo hace por remisión a otra norma legal que contempla el indicado plazo, como precisamente es el caso del DL sometido a nuestra consideración.

Ciertamente, como ya hemos tenido ocasión de señalar de manera reiterada en numerosos pronunciamientos, por ejemplo, en el Dictamen 152/2023, de 13 de abril, *«la mera invocación genérica del principio de seguridad jurídica [art. 9.3 CE] en modo alguno sufre la necesaria justificación de la necesidad de utilizar un instrumento normativo excepcional como es el DL. (...) . Esto es, la sola apelación a la seguridad jurídica (...) no es suficiente por sí misma para justificar la emanación de un Decreto-ley»*.

No solo lo tenemos dicho así, como no puede ser de otro modo, sino que además podemos y debemos venir a reiterarlo en este trance.

Ahora bien, no cabe dejar de calibrar los factores circunstanciales concurrentes en cada caso, el grado de amenaza que representa para la propia seguridad jurídica la actual precariedad que ofrece el marco normativo vigente hasta ahora en el sector eléctrico, la relevancia del sector concernido en cada caso o la complejidad de los procedimientos sancionadores que corresponde tramitar en el ámbito de cada sector y que imposibilita sin remedio que pueda llevarse a efecto en un plazo exiguo.

Al mismo *«desarme»* en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, que ha tratado de destacarse hasta ahora y que resulta de la aplicación de unos fugaces plazos de caducidad del procedimiento a la que ahora se pone fin (art. 21 LRSEC), conduce por otra parte la previsión de una tabla específica de infracciones (art. 19 LRSEC) y sanciones (art. 20 LRSEC), cuando, habida cuenta de su coexistencia con las establecidas *«con carácter general para el resto del Estado»*, como determina la versión de este precepto vigente hasta ahora, desemboca ello en una situación que pone en completa incertidumbre la normativa (autonómica o estatal) a aplicar en cada caso, una situación a la que se pone también remedio con la desaparición de la antes indicada lista propia de infracciones y disponerse ahora sin más la remisión del régimen de infracciones y sanciones a *«la legislación sectorial*

de ámbito estatal», y consiguiente supresión, en su consecuencia, de las sanciones específicas anudadas a la comisión de tales infracciones (art. 20 LRSEC, que queda ahora desprovisto de contenido).

Y, ciertamente, para terminar el análisis del contenido de la nueva normativa aprobada, el DL completa sus previsiones con la regulación de algún otro extremo; pero se trata en todo caso de aspectos meramente ancilares y complementarios que sirven para integrar el marco normativo que ahora se consagra y que sitúan por lo demás en innegable conexión de sentido con las previsiones que acaban de exponerse y que constituyen la indudable columna vertebral de la reforma del sector que ha cristalizado con la emanación del DL sometido a nuestro parecer.

No constan, sin embargo, referencias a la indudable relevancia del sector concernido, pese a que su consideración como un sector estratégico de primer orden, absolutamente vital para el funcionamiento de la economía del archipiélago y para la satisfacción de las necesidades más básicas de la población, acaba de venir refrendada recientemente por el Parlamento de Canarias (con la aprobación en su sesión plenaria de 10 y 11 de octubre de 2023 de su Resolución 11L/CG-002, en apoyo de la Comunicación trasladada a tal efecto por el Gobierno de Canarias, sobre la declaración de emergencia energética en la Comunidad Autónoma), a la vista de la amenaza real que puede suponer un posible e indeseado «cero eléctrico», al menos en algunas de las islas, singularmente, en las más pobladas.

En todo caso, el debate de convalidación parlamentaria del decreto-ley puede y debe resultar ocasión propicia para reforzar la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que ha impulsado la aprobación de la nueva normativa en el sector eléctrico, tal y como admite de forma pacífica la jurisprudencia constitucional [por todas, en su FJ 2 b) de la reciente STC 18/2023, antes transcrita, la vigencia de cuya doctrina expuesta a los largo de los apartados de dicho fundamento, por otra parte, tampoco es impertinente volver a recordar].

A diferencia de lo que sucede con los mecanismos preventivos de intervención administrativa, en fin, que pueden ser unos u otros según los casos o que incluso pueden desaparecer en algunos de los casos en sectores liberalizados, difícilmente cabe imaginar que pueda llegar a asegurarse (en positivo) la vigencia y efectividad de las disposiciones rectoras de cualquier sector de la vida social sin la debida garantía (en negativo) del derecho sancionador, que constituye justamente por eso una

exigencia difícilmente soslayable y que no tolera situaciones prácticamente de vacío normativo o de máxima precariedad del sector.

En otras palabras, tal y como concluye la Exposición de Motivos del DL, los fines perseguidos por el Gobierno de Canarias -a través del DL aprobado- precisan de una acción normativa inmediata y/o de urgencia, no pudiéndose alcanzar a través de los procedimientos ordinarios de elaboración de normas jurídicas.

Por todo ello, puede afirmarse que en el caso del DL sobre el que se dictamina concurre el presupuesto habilitante para la utilización de esta vía extraordinaria.

3. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye 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.º):

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

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

VII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

Ante la eventualidad de la tramitación del DL como Proyecto de Ley que por lo demás permitiría integrar la reforma en la LSEC y completar en su caso alguno de los aspectos de su régimen jurídico que ahora no han podido contemplarse, resulta oportuno formular las siguientes consideraciones al texto normativo aprobado, una vez examinado el contenido del mismo.

Artículo único, apartado tres.

- La nueva redacción conferida al art. 21 LRSEC resulta técnicamente deficiente. La regulación del procedimiento administrativo sancionador incluye incorrectamente dentro del indicado apartado la cuestión relativa al plazo de prescripción de infracciones y sanciones.

Puede resultar sumamente perturbadora la indebida mezcla de instituciones como la prescripción y de caducidad, cuya diferenciación no está exenta de dificultades en no pocas ocasiones; por lo que en aras de la salvaguardia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no procede contribuir a alimentar la confusión reinante.

La prescripción, en suma, que no es de aplicación al procedimiento sino al régimen jurídico de las infracciones y sanciones, debe ser objeto de regulación aparte o de una previsión específica, como antes venía a realizar el art. 22 LRSEC ahora derogado.

- Por otra parte, en cuanto a los plazos de caducidad establecidos en este precepto por remisión a la LSE, no puede dejar de advertirse que, en su caso, nada

obstaría a que el propio legislador autonómico estableciera de forma directa tales plazos.

CONCLUSIÓN

El Decreto-Ley 8/2023, de 6 de noviembre, por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, es conforme a Derecho por virtud de lo expuesto en este Dictamen.