Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 4 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de octubre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del COVID-19 (EXP. 446/2023 DL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 4 de octubre de 2023 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y combatir los efectos del COVID-19.

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un Decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, y solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

[*] **Ponente: Sra. Marrero Sánchez.**

En el escrito de la Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 19 de octubre de 2023 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y combatir los efectos del COVID-19, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 193, el viernes 29 de septiembre de 2023.

II

Sobre los Decretos-leyes autonómicos.

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.

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

Por expreso mandato estatutario, los decretos-leyes no pueden afectar a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad 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 formas de Decreto-ley".

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del ordenamiento jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de

tramitación del mismo-, laguna que ha venido a colmar, aunque no de manera total, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC) que ya contempla la figura de los decretos-leyes. Así, en el art. 74 LPGC se regulan de forma específica los decretos-leyes, y su tramitación, estableciendo:

«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, establece:

«1. 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.

2. 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».

Y por último, en el art. 68 LPGC se dispone 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 la Ley aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se conoce el contenido que ha de tener la memoria abreviada. Por ello, resulta de aplicación, a tenor de lo que establece la Disposición derogatoria única de la LPGC, en todo aquello que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con ésta, el Decreto 15/2016, de 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 15/2016).

Este decreto 15/2016 no contiene 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. Como antecedentes que acompañan a la solicitud del dictamen se encuentra la comunicación de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, de 22 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 por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del COVID-19*», a la que se adjunta la memoria justificativa abreviada en cumplimiento de lo previsto en el art. 74.4 LPGC y el borrador del proyecto de Decreto-ley de referencia. La memoria abreviada contiene los siguientes aspectos:

A) Justificación, fines y objetivos de la iniciativa.

B) Contenido de la iniciativa.

C) Extraordinaria y urgente necesidad.

D) Memoria económica, que incluye los siguientes apartados:

1. Evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar.

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

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

4. Evaluación de las medidas que se proponen y pudieran tener incidencia fiscal.

5. El análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y en su caso al programa de actuación plurianual.

6. El análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales.

7. El análisis del impacto sobre los recursos humanos.

8. El análisis sobre la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa.

9. El análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario.

10. En las normas que regulen tasas y precios públicos y privados, el resultado de la relación coste/beneficio.

11. La cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas.

12. Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

E) Participación ciudadana, advirtiéndose que «No se han realizado los trámites de participación pública al amparo de la excepción que para los reales decretos-leyes establece la Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno».

F) Informe de impacto de género, que se divide en los siguientes apartados:

1. Fundamentación y objeto del informe.

2. Identificación de la pertinencia del análisis del impacto de género en la propuesta de norma o plan.

3. Evaluación del impacto sobre identidad y expresión de género y de diversidad sexual.

G) Informe de impacto empresarial.

H) Análisis de impacto normativo sectorial.

J) Análisis de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, con los siguientes apartados:

1) Identificación de los derechos y necesidades de la infancia y la adolescencia sobre los que el proyecto de Decreto-ley tiene efecto.

2) Análisis y valoración del impacto en la infancia y la adolescencia.

3) Medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo.

K) Análisis de impacto de la normativa en la familia, que contiene:

1) Identificación de los derechos y necesidades de la familia sobre los que el proyecto de Decreto-ley tiene efecto.

2) Análisis y valoración del impacto en la familia.
3) Medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo.

L) Análisis del impacto por razón de cambio climático.

Consta en la documentación obrante en el expediente, la comunicación del Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, de 22 de septiembre de 2023, a la Directora General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatutos de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

También consta entre los antecedentes, el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el día 30 de agosto de 2023.

Por último, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, el certificado del Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó, en su sesión del día 25 de septiembre de 2023 el Decreto-ley que se dictamina, así como el Decreto del Presidente por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y combatir los efectos del COVID-19, de fecha 28 de septiembre de 2023.

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del presente Decreto-ley se adecua, en general, al procedimiento exigible.

IV

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

1. El presente DL tiene por objeto, tal como se señala en su artículo único, la prórroga de la vigencia del apartado Tres del art. 4 del Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma hasta el 31 de marzo de 2024, así como la prórroga del Decreto ley 17/2021, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19, y se unifica su regulación, hasta el 31 de marzo de 2024.

2. En lo que a la justificación se refiere, el presente DL, en el Fundamento I de la Exposición de Motivos, expone lo siguiente:

«Se cumplen ya dos años de la erupción volcánica en la isla de La Palma el día 19 de septiembre de 2021, cuyos devastadores efectos han requerido la creación de un importante paquete de medidas de diversa naturaleza tendentes, primeramente, a la atención y protección de los afectados, y seguidamente, a la reparación de los daños, recuperación de los bienes perdidos y reactivación general de todas las actividades.

Con estos fines, y atendiendo a las medidas de carácter tributario, se aprobó el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, que ha sido modificado, ampliado y complementado, paralelamente al devenir de las diversas circunstancias que han ido surgiendo en el proceso de reconstrucción, con diversas disposiciones. Entre ellas destacamos, por un lado, el Decreto ley 2/2022, de 10 de febrero, por el que se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma, al Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma y por el que se modifica el citado Decreto ley (y la modificación contenida en el Decreto ley 8/2022, de 23 de junio); por otro lado, el Decreto ley 11/2022, de 29 de septiembre, por el que se prorroga la vigencia de determinadas medidas tributarias contenidas en el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, y por el que se modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectas por la erupción volcánica en la isla de La Palma; así como por la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, y, por último, por el Decreto ley 15/2022, de 29 de diciembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 y se modifican otras normas tributarias.

Estas medidas se aprobaron con diferente plazo de vigencia, según su finalidad, y si bien para algunas fue inicialmente corto, el volumen de personas, bienes, actividades y territorio afectado que acompaña a todo el proceso reconstructivo y la escasez de suelo y de medios para ejecutarlo, ha requerido ampliar su inicial vigencia mediante tres prórrogas; la primera, en la Ley 6/2021, de 28 de diciembre,

de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022, la segunda, en el Decreto ley 11/2022 antes citado, y la tercera en el Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 y para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma.

Con este último Decreto ley, se prorrogó hasta el 30 de septiembre de 2023 la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario a las entregas o importaciones de bienes y servicios, necesarios para la reposición, recuperación o reactivación de todas las actividades, en los términos señalados en el artículo 4.Tres del Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre. Sin embargo, este proceso de recuperación general requiere la intervención de muchos colectivos y del mantenimiento de la seguridad de la población, con zonas aún intransitables e inhabitables, por lo que sigue siendo necesario ampliar la vigencia de dicho beneficio fiscal, al menos, seis meses más, hasta el día 31 de marzo de 2024.

Por otro lado, el Gobierno de España acordó el 4 de julio de 2023 la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 y, a pesar de que declaró el cese en la aplicación de las medidas contenidas en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en particular, de las relativas al uso obligatorio de las mascarillas, consideró imprescindible mantener una actitud vigilante. Y, a estos efectos, siguiendo las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud, recogió diversas recomendaciones dirigidas a todas las Administraciones y a la ciudadanía con un doble fin: por un lado, continuar protegiendo a la población más vulnerable y facilitar el seguimiento y control de la enfermedad, y, por otro lado, garantizar la preparación y resiliencia de nuestra sociedad frente a amenazas potenciales emergentes con capacidad de generar nuevas crisis sanitarias graves.

Atendiendo a estas recomendaciones y al hecho de que siguen detectándose casos entre la población, vuelve a imperar la prudencia que ha justificado la adopción de distintas medidas por la Comunidad Autónoma de Canarias. De todas ellas, interesa destacar ahora la relativa a la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a determinados bienes necesarios para combatir la pandemia.

Ante las diversas ampliaciones de su ámbito objetivo y temporal, se aprobó el Decreto ley 17/2021, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a la importación o entrega

de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19, y se unifica su regulación. En él se contempló un plazo corto de vigencia, hasta el 30 de junio de 2022, sin embargo, la cautela que ha venido acompañando a la incertidumbre de la situación, ha llevado a prorrogar hasta en tres ocasiones su aplicación: la primera, hasta el 31 de diciembre de 2022, por el Decreto ley 8/2022, de 23 de junio, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19, se autoriza el destino de remanente del presupuesto de las universidades públicas de Canarias y se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma; la segunda, hasta el 30 de junio de 2023, por el Decreto ley 15/2022, de 29 de diciembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 y se modifican otras normas tributarias, y la tercera, por el antes citado Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo, que extendió su aplicación hasta el 30 de septiembre de 2023.

En aras a mantener esta actitud vigilante atendiendo a las recomendaciones anteriores, se considera aconsejable continuar prorrogando la vigencia del citado Decreto ley 17/2021, esta vez, hasta el 31 de marzo de 2024.

La medida fiscal adoptada en el presente Decreto ley gravita sobre la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a diversas operaciones, tanto para continuar en el proceso de reconstrucción de diversos municipios de la isla de La Palma, como para proteger a la población más vulnerable frente al COVID-19. (...) ».

3. En lo que respecta a la estructura del DL que se dictamina, el mismo consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva consistente en un artículo único con dos apartados y una disposición final única relativa a la entrada en vigor.

En la Exposición de Motivos se describen los objetivos de la norma, se justifica su presupuesto habilitante, se recogen las competencias estatutarias y se justifica la adecuación a los principios de buena regulación.

Asimismo, la parte dispositiva consta de un artículo único titulado «*Prórroga del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario*», en el que se dispone que:

«*Uno. Se prorroga la vigencia del apartado Tres del artículo 4 del Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias,*

organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, hasta el 31 de marzo de 2024.

Dos. Se prorroga la vigencia del Decreto ley 17/2021, de 23 de diciembre, por el que se amplía el plazo de aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del COVID-19, y se unifica su regulación, hasta el 31 de marzo de 2024».

La parte final contiene una disposición final única que establece que la norma entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias con efectos desde el 1 de octubre de 2023.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea de rango reglamentario, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el DL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

En lo que a la cuestión competencial se refiere, la Exposición de Motivos del Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, señala:

«El artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, dispone que la Comunidad Autónoma de Canarias dispondrá de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias con el alcance y condiciones establecidas en la legislación aplicable y su normativa de desarrollo.

De acuerdo con el apartado Uno.2º de la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, la Comunidad Autónoma de Canarias

tiene atribuida la competencia para la regulación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario».

2. Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión competencial que se analiza en nuestro Dictamen 502/2021, de 19 de octubre, emitido a propósito de la norma que ahora se prorroga, esto es, el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, en el que razonábamos lo siguiente:

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

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

(...)

En los posteriores arts. 4 y 5 DL, se establecen, como ya se adelantó, medidas encaminadas al establecimiento del tipo cero del IGIC en determinadas operaciones y reducciones al porcentaje de ingreso a cuenta del tercer trimestre del año 2021, también en el IGIC. Es decir, estos artículos se refieren exclusivamente a tributos derivados del REF, en este caso el IGIC.

(...)

2.2. En cuanto a los tributos derivados del REF, el art. 115 EAC establece que "La Comunidad Autónoma de Canarias dispondrá de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas

de Mercancías en las Islas Canarias con el alcance y condiciones establecidas en la legislación aplicable y su normativa de desarrollo".

Las competencias de la CAC sobre el IGIC y el AIEM han sido analizadas reiteradamente por este Consejo con ocasión del dictamen de otros Decretos leyes en los que se incluían medidas similares sobre estos tributos debido a la pandemia del Covid-19. Así, sobre estos títulos competenciales manifestábamos en el Dictamen 60/2021, de 17 de febrero, lo siguiente:

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

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

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

Esa normativa es la Disposición Adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, a la que alude la Exposición de Motivos del DL, que establece, en lo que aquí interesa:

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

1º Las exenciones en operaciones interiores.

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

3º Los regímenes especiales.

4º Las obligaciones formales del Impuesto.

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

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

2º Las exenciones en operaciones interiores.

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

4º El régimen especial simplificado.

5º Las obligaciones formales del Impuesto.

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

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

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

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

Cuatro. Los proyectos normativos de rango legal de modificación de la normativa de ambos tributos en aplicación de las competencias normativas a que se refieren los apartados uno y dos de esta disposición adicional deberán ser sometidos

a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias.

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

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

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta título competencial que le permite regular los tipos del IGIC, objeto del presente Decreto-Ley", lo que también resulta ser de plena aplicación al Decreto 18/2020 en virtud de su contenido, al que ya se ha hecho referencia expresa´".

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

Con posterioridad, este Consejo Consultivo ha reiterado la anterior doctrina en el Dictamen 19/2022, de 13 de enero, emitido con ocasión de la norma que ahora también se prorroga, esto es, el Decreto-ley 17/2021, de 23 de diciembre, en el que, para evitar reiteraciones innecesarias, concluíamos que la Comunidad Autónoma de Canarias ostentaba título competencial suficiente que le permitía regular los tipos del IGIC, objeto de dicho Decreto-ley.

La doctrina expuesta resulta ser de plena aplicación al DL que se analiza, por lo que se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre.

VI

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

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos *«extraordinaria y urgente necesidad»* no constituyen *«en*

modo alguno "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos – leyes", razón por la cual, este Tribunal puede, "en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad´ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3)".

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que *«la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero "el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes" (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es "un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno" (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)»*. Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera *"explícita y razonada", una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas "guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar"»* (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «*nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A*

este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3) (FJ 3).

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

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

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, FJ 5, con cita de otras).

Como venimos reiterando desde los dictámenes 90 y 91/2019, de 13 de marzo, y 95/2019, de 19 de marzo:

«En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el 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».

2. Trasladada la anterior doctrina al Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, y en lo que respecta a la concurrencia del presupuesto habilitante, en su Exposición de Motivos se afirma que «*En virtud de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas Sentencia 14/2020, de 28 de enero de 2020, FJ 2) es exigible "que el Gobierno haga una definición `explícita y razonada´ de la situación concurrente, y segundo, que exista además una `conexión de sentido´ entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten".*

La misma prudencia que ha venido justificando la aprobación de varias prórrogas para aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, requiere que volvamos a extender la vigencia de la medida hasta el 31 de marzo de 2024, para:

- De una parte, facilitar la recuperación de las actividades de la isla de La Palma, en aplicación de lo previsto en el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, el Decreto ley 15/2022, de 29 de diciembre, y el Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo.

- Y, de otra parte, mantener una actitud vigilante del COVID-19 protegiendo a la población más vulnerable, en aplicación de lo previsto en el Decreto ley 17/2021, de 23 de diciembre, en el Decreto ley 8/2022, de 23 de junio, el Decreto ley 15/2022, de 29 de diciembre, y en el Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo.

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

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

Todos los motivos expuestos justifican amplia y razonadamente la extraordinaria y urgente necesidad de que por parte del Gobierno de Canarias se

apruebe, conforme al apartado 1 del artículo 46 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, un Decreto ley como el que nos ocupa».

En el presente caso este Consejo Consultivo considera que concurre el referido presupuesto habilitante, ya que el DL prorroga medidas dirigidas a paliar los perjuicios generados por dos situaciones que en la actualidad continúan produciendo efectos que deben ser amparados, toda vez que el vencimiento de estas medidas se produjo el 30 de septiembre.

Por un lado, la prórroga dirigida a ampliar la aplicación del tipo cero del IGIC a determinados bienes y servicios relacionados directamente con los efectos de la erupción volcánica en la isla de La Palma, ya que el proceso de recuperación general requiere la intervención de muchos colectivos y del mantenimiento de la seguridad de la población, con zonas aún intransitables e inhabitables, por lo que sigue siendo necesario ampliar la vigencia de dicho beneficio fiscal, al menos, seis meses más, hasta el día 31 de marzo de 2024.

Por otra parte, a pesar que el Gobierno de España acordó el 4 de julio de 2023 la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 y declaró el cese en la aplicación de las medidas contenidas en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en particular, de las relativas al uso obligatorio de las mascarillas, consideró imprescindible mantener una actitud vigilante. Y, a estos efectos, siguiendo las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud, recogió diversas recomendaciones dirigidas a todas las Administraciones y a la ciudadanía con un doble fin: por un lado, continuar protegiendo a la población más vulnerable y facilitar el seguimiento y control de la enfermedad, y, por otro lado, garantizar la preparación y resiliencia de nuestra sociedad frente a amenazas potenciales emergentes con capacidad de generar nuevas crisis sanitarias graves.

Atendiendo a estas recomendaciones y al hecho de que siguen detectándose casos entre la población, vuelve a imperar la prudencia que ha justificado la adopción de distintas medidas por la Comunidad Autónoma de Canarias entre las que destaca la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, a determinados bienes necesarios para combatir la pandemia.

Por tanto, se constata una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley, puesto que existe una reserva

de ley en esta materia y la fijación de los tipos de gravamen solo puede efectuarse por una norma de este rango [art. 8 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria]. Igualmente, también existe *«conexión de sentido»* entre la situación descrita y las medidas que en el DL se adoptan.

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

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

Así se ha manifestado al respecto el máximo intérprete de la Constitución en la ya referida Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3), como se ha señalado en el Fundamento II.

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

En consecuencia, le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE, también a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE y, además, en el caso que nos ocupa en el que las medidas contenidas en el Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, son de carácter tributario, es preciso recordar que el art. 31 impone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, añadiendo que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. A lo que hay que añadir que el art. 133 CE atribuye la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En la Exposición de Motivos se afirma sobre ello que *«El artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno de Canarias podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.*

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

En este sentido, añade el Tribunal Constitucional que "[e]n las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones `sustanciales´ del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de `uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario´ [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 9; 189/2005, de 7 de julio, FJ 8, y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3.d), entre otras]. La STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades y al impuesto sobre la renta de no residentes como `apéndice´ o `complemento´ de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del artículo 86.1 CE la modificación por real decreto-ley del tipo de gravamen de impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, `lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica´, de modo que esa modificación parcial `no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario´ (STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, de 30 de junio, FJ 8, para el

impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas). De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del artículo 86.1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que `a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica´, al no poderse afirmar que `repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes´ (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 8)".

En definitiva, el contenido dispositivo del Decreto ley no vulnera los límites materiales vedados a la legislación de urgencia en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía, al no afectar a leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, de las instituciones autonómicas o que requieran una mayoría cualificada. Asimismo, tampoco se contiene en el mismo regulación esencial de los derechos establecidos en el propio Estatuto de Autonomía, toda vez que las puntuales modificaciones de tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario no suponen introducir una prestación patrimonial nueva, ni agravar la ya existente, y menos aún alterar la configuración general del tributo, tal como ha razonado reiteradamente el Consejo Consultivo de Canarias (por todos Dictamen 481/2020, FJ VII.3) y se ha justificado en los párrafos anteriores».

En el mismo sentido, se ha manifestado este Consejo Consultivo en el ya referido Dictamen 502/2021, de 19 de octubre, que tiene por objeto el citado Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, en el que se señaló que:

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

"Este Tribunal ha afirmado que `de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no sólo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual "crear tributos" (art. 134.7 CE) y

excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE)´ (SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3; 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 6).

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

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

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

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

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

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

Por tanto, las medidas tributarias contenidas en el DL, al estar debidamente limitadas territorialmente, objetivamente, temporalmente, y dirigidas, en casos concretos, a sujetos pasivos concretos afectados por la erupción volcánica, no

suponen una modificación sustancial de la posición de los contribuyentes frente a la globalidad de la tributación en Canarias en los tributos afectados.

Consecuentemente, este Consejo considera que la regulación normativa de carácter tributario contenida en el DL no vulnera el límite material consagrado en el art. 86.1 CE en relación con el art. 31.1 CE.

De este razonamiento resulta que la regulación de las medidas extraordinarias objeto del DL, incluyendo las de carácter tributario, no puede considerarse como materia vedada a los decretos-leyes».

En consecuencia, estas mismas consideraciones son aplicables también al presente DL que se dictamina.

VII

Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley.

No procede efectuar observaciones al contenido del DL.

En definitiva, se considera que el Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y combatir los efectos del COVID-19, se adecua al parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EAC, sin que se realicen observaciones al mismo.

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

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del COVID-19.

2. Se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado del presente Decreto-ley, en los términos expuestos en el Fundamento VI del presente Dictamen.

3. El contenido del Decreto-ley se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación.