Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 5 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de marzo de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 2/2025, de 17 de marzo, de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico y por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo (EXP. 113/2025 DL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. La Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 18 de marzo de 2025 (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 Dictamen sobre el Decreto-ley 2/2025, de 17 de marzo, de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico y por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo.

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: Sr. de Millán Hernández.**

En el escrito de la Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 28 de marzo de 2025 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva, 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-ley sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 2/2025, de 17 de marzo, de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico y por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 54, de 18 de marzo de 2025.

II

Sobre los Decretos-ley en Canarias

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-ley.

Además, señala el precepto que los Decretos-ley 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-ley 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-ley. Así, recientemente, en el FJ 4,a) de la STC 40/2025, de 11 de febrero, se resume la jurisprudencia al respecto:

«La Constitución no impide que el legislador estatutario atribuya al Gobierno autonómico correspondiente la potestad normativa excepcional de aprobar decretos-leyes.

Ahora bien, por virtud del principio democrático (art. 1.1 CE), debe entenderse que los límites formales y materiales que afectan al decreto-ley autonómico son como mínimo los que la Constitución impone al decreto-ley estatal (art. 86.1 CE). El Estatuto puede solo añadir "cautelas y exclusiones adicionales" con el fin de "preservar más intensamente la posición del Parlamento autonómico" (STC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; en el mismo sentido, por todas, STC 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3). Ello implica que, para resolver las impugnaciones planteadas frente al Decreto-ley 2/2020, debemos tomar en consideración tanto la doctrina constitucional relativa al art. 86.1 CE, como los límites que haya podido concretar o añadir el legislador estatutario para el decreto-ley autonómico (STC 107/2015, de 28 de mayo, FJ 3)».

Así mismo, en su anterior STC 105/2018, de 4 octubre, también ha declarado:

«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-ley 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 Decreto-ley; 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 presente Decreto-ley.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley

1. Como ya ha tenido ocasión de razonar este Consejo Consultivo de Canarias en anteriores ocasiones [Dictamen 476/2024, 28 de agosto; 413/2024, de 5 de julio, 574/2024, de 10 de octubre y 98/2025, de 20 de febrero, entre otros], la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un vacío legal en torno a los Decretos-ley 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-ley.

Así, en el art. 74 LPGC se regulan de forma específica los decretos-ley 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».

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 también hemos señalado reiteradamente en nuestros Dictámenes (por todos y recientemente, Dictamen 98/2025, de 20 de febrero), dado que la LPGC 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 sin embargo 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 ley.

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 de autogobierno y de descentralización 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, de fecha 26 de febrero de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en su calidad de Secretaria del Consejo de Gobierno, por la que se pone en su conocimiento el inicio de la tramitación del proyecto de Decreto-ley (art. 74.2 LPGC).

- Memoria justificativa del Decreto Ley, en cumplimiento de lo previsto en el art. 74.4 LPGC, de fecha 30 de septiembre de 2024, elaborada por el Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística con fecha 26 de febrero de 2025, que contiene los siguientes aspectos:

Razones de interés general y extraordinaria y urgente necesidad.

Fines y objetivos perseguidos.

Proporcionalidad entre fines y contenido de la iniciativa.

- Informe facultativo emitido por el Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 14 de marzo de 2025 [art. 19 del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 27 de febrero de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

- Certificado -expedido por la Secretaria del Gobierno de Canarias con fecha 18 de marzo de 2025- del Acuerdo de Gobierno adoptado en sesión celebrada el 17 de marzo de 2025 en cuya virtud se aprueba el Decreto ley de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico y por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo -y que incorpora, como anexo, el texto del DL que nos ocupa [arts. 28, letra b) y 74.5 LPGC].

- Decreto n.º 19/2025, de 17 de marzo, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

Así mismo, consta en las actuaciones la publicación del DL en el Boletín Oficial de Canarias n.º 54, de 18 de marzo de 2025 [art. 74.6 LPGC].

- Oficio de 18 de marzo de 2025, expedido por el 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].

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del presente DL se adecua, en general, al procedimiento exigible. No obstante, no consta en el expediente remitido a este Consejo la Propuesta de Acuerdo de aprobación del proyecto de Decreto-ley que la Consejería de Turismo y Empleo debió remitir al Gobierno [art. 74.5 LPGC].

3. La Exposición de Motivos del DL se ocupa también de los principios de buena regulación a los que se refiere el art. 66 LPGC, manifestando lo siguiente:

«El Decreto ley se inspira en los principios de buena regulación contemplados en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. En concreto, respecto de los principios de necesidad y eficacia, la medida es necesaria debido a la situación crítica que enfrentan las Islas Canarias con respecto al déficit de viviendas para residencia habitual en zonas turísticas. Este decreto ley responde a una necesidad urgente de resolver la tensión entre los usos turísticos y residenciales en áreas clave del archipiélago, lo que ha generado un desequilibrio en el mercado de la vivienda. El objetivo es evitar que se agrave el problema habitacional y facilitar la adaptación del planeamiento urbanístico a las necesidades reales del territorio. Se trata de lograr de manera eficaz paliar el déficit de vivienda sin renunciar a los principios fundamentales del planeamiento urbano y turístico.

De otro lado, el principio de proporcionalidad se cumple al optar por medidas menos gravosas, en lugar de adoptar medidas definitivas o drásticas que podrían generar un daño innecesario. El periodo de tres años permite a los ciudadanos adaptarse a los cambios normativos y regularizar sus propiedades.

Asimismo, el Decreto ley refuerza la seguridad jurídica permitiendo que los interesados tengan un marco legal previsible mientras adaptan sus propiedades a la normativa urbanística y turística. Además, se garantiza que no se pierdan los derechos ni se generen situaciones de incertidumbre jurídica.

También se da cumplimiento al principio de transparencia, en la medida en que el acceso al Decreto ley es viable no sólo como norma general, sino a través del portal de transparencia, recogiendo los objetivos de la norma.

Finalmente, la adopción de las medidas previstas se hace de manera eficiente, dado que contribuye al equilibrio entre la oferta turística y la demanda de viviendas en las zonas turísticas, sin desperdiciar recursos ni tiempo, reduciendo la presión administrativa y

proporcionando un marco adecuado para la resolución definitiva de los problemas de urbanismo y turismo en la región».

IV

Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto, conforme se indica en su Exposición de Motivos, ofrecer una respuesta *«a la necesidad urgente de resolver la tensión entre los usos turísticos y residenciales en áreas clave del archipiélago, lo que ha generado un desequilibrio en el mercado de la vivienda. El objetivo es evitar que se agrave el problema habitacional y facilitar la adaptación del planeamiento urbanístico a las necesidades reales del territorio. Se trata de lograr de manera eficaz paliar el déficit de vivienda sin renunciar a los principios fundamentales del planeamiento urbano y turístico».*

Con este propósito, procede a la derogación del art. 24 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y, en concordancia con ello, de los arts. 31.2 y 32 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo (Disposición derogatoria única, letras a) y b)].

Igualmente, en concordancia con la derogación del citado art. 24 de la Ley, modifica el apartado 1 de la Disposición transitoria séptima del texto legal (art. 1) y los arts. 26.1 y 8.2, subapartado b), del Reglamento también ya citado. Y regula, por último, el procedimiento para el cambio de uso turístico a residencial de determinadas edificaciones de uso turístico, conforme a la calificación de uso asignada a la parcela o al inmueble construido en ella, en el caso de que la calificación fuera de uso mixto, residencial o turístico indistintamente, siempre que concurran determinadas condiciones y se prevé la paralización de procedimientos sancionadores incoados al amparo del derogado art. 24 de la Ley (art. 3).

2. La Exposición de Motivos del DL ofrece la justificación de la aprobación de la norma en los siguientes términos:

> *«I*
>
> *La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias señala en su Preámbulo que "Es obvio que el logro de la cualificación turística tiene una magnitud estratégica y de interés público que no puede limitarse a las iniciativas que voluntariamente sean impulsadas desde el sector privado. La renovación de la oferta turística obsoleta constituye un deber que es necesario acometer, con las indispensables ayudas por parte del sector público, pero sin la menor dilación, pues nos va en ello el posicionamiento del sector turístico y la propia economía de las islas. Se hace preciso, en consecuencia, dotar a la Administración*

actuante de medios eficaces para remover los obstáculos que puedan interponerse en la marcha de las iniciativas para la cualificación, reforzando los mecanismos de intervención y posibilitando la sustitución de establecimientos deteriorados, o donde el uso turístico se haya alterado, por otros de mayor calidad y categoría. En tal sentido, la ley parte del deber que tienen los titulares de establecimientos y actividades turísticas de mantener, conservar y rehabilitar los inmuebles e instalaciones en las condiciones requeridas para el uso efectivo establecido por la normativa turística y el planeamiento; y proporciona técnicas administrativas efectivas para que, cuando concurran las condiciones establecidas, puedan imponerse por la Administración las actuaciones de conservación y rehabilitación.

La nueva ley instituye además un mecanismo de control indirecto y a cargo de los titulares, consistente en la obligación de presentar, periódicamente, ante la Administración un informe a emitir por entidades acreditadas, relativo al estado de conservación y uso efectivo de los establecimientos. Las inspecciones técnicas se convierten, así, en un mecanismo eficaz de colaboración con la inspección turística, actuando ésta en los casos de incumplimiento".

De esa justificación se desprende su Título III, "Del deber de conservación y rehabilitación de los establecimientos turísticos", integrado por dos capítulos:

Capítulo I. Deber de renovación edificatoria.

•Artículo 22. Deber de conservación y rehabilitación edificatoria.

Capítulo II. Deber de atenerse al uso establecido.

•Artículo 23. Deber de atenerse al uso turístico.

•Artículo 24. Declaración de incumplimiento del uso efectivo.

•Artículo 25. Especialización de usos en las zonas turísticas.

Especialmente significativo resulta el artículo 24, relativo a la declaración de incumplimiento del uso efectivo, puesto que prevé un régimen de sustitución que debe calificarse de drástico o radical, sin que en el Preámbulo, al que anteriormente se ha hecho referencia, se encuentre una justificación adecuada y suficiente en relación a la entidad de las medidas que la Administración podría aceptar en caso de incumplimiento del deber de atenerse al uso efectivo del establecimiento, incumpliéndose así de esta manera el deber de motivar adecuadamente las medidas a adoptar en el texto normativo.

Por su parte, el Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias, tampoco aporta mayor justificación al respecto, pues tan solo señala que "El Título II se

dedica a desarrollar, en dos capítulos y 15 artículos (22 a 36), el deber de conservación y rehabilitación edificatoria y el de atenerse al uso efectivo del establecimiento, destinándose gran parte de su articulado a reglamentar el procedimiento de declaración de incumplimiento y ejecución por sustitución del propietario; y a la especialización de usos de las áreas mixtas".

La realidad puesta de manifiesto con ocasión de los procesos participativos llevados a cabo en relación a la iniciativa legislativa de ordenación sostenible del uso turístico de viviendas acredita que se trata de una cuestión que afecta masivamente a la planta de alojamiento turístico extra hotelero en algunos de los principales destinos turísticos de las Islas Canarias, creando una realidad social de tensión entre los usos turísticos y los residenciales frente a la cual el imprescindible e irrenunciable objetivo de especialización de usos en las zonas turísticas no ha tenido los resultados esperados, por lo cual la aplicación de una medida tan drástica como la expuesta no se acompasa con la actuación debida por parte de las Administraciones Públicas competentes en materia de planificación urbanística, no resultando adecuada la vigencia de mecanismos de sustitución del propietario junto con la inactividad administrativa señalada, por lo que parece oportuno y necesario eliminar los citados mecanismos.

En consecuencia, se debe acordar la derogación del citado artículo 24 y de las normas reglamentarias previstas en desarrollo del mismo.

II

La situación de emergencia habitacional que vive Canarias es pública y notoria, habiendo adoptado el Gobierno de Canarias iniciativas legislativas en tal sentido, refrendadas por el Parlamento de Canarias, pero que necesariamente han de ir acompañadas de otras medidas complementarias, como por ejemplo las referidas a la problemática de los usos residenciales en zonas turísticas, que han de tener por objeto evitar que en el período transitorio en que alcanzan eficacia las medidas proyectadas no se agrave el problema del déficit de vivienda para residencia habitual en las citadas zonas turísticas, por lo cual ha de anticiparse necesariamente la aplicación de alguna de las medidas que en tal sentido se incluyen en el Proyecto de Ley de ordenación sostenible del uso turístico de viviendas, recogiendo incluso algunas de las consideraciones previstas en el mismo.

En ese sentido, se "intenta dar una nueva respuesta al desafío que todavía permanece presente en muchas zonas turísticas del archipiélago, en ocasiones con gran amplitud, y que es el referido a la reconducción de la residencialización de los establecimientos turísticos. Para ello, la ley, sin modificar el deber de atenerse al uso efectivo que ostenten las parcelas turísticas según el planeamiento y las autorizaciones obtenidas, y a la vista de las medidas que plantea expresamente el

Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, en concreto las referidas al cambio de uso de parcelas de uso turístico a uso residencial, ofrece un mecanismo específico para la especialización de determinadas edificaciones en un uso residencial exclusivo en aquellas áreas o edificaciones en que las circunstancias específicas concurrentes en el área o en los propios inmuebles así lo aconsejen, y el planeamiento municipal así lo determine, incorporando adicionalmente medidas relativas a la no incoación o a la suspensión tanto de los expedientes sancionadores relativos al incumplimiento de aquel deber como de los de declaración de incumplimiento del deber de atenerse al uso efectivo del establecimiento previstos en el artículo 24 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, atendiendo a que esa medida, en caso de que se produzca la legalización final del uso residencial, resulta más acorde con los valores de seguridad jurídica y justicia material.

De este modo, se consigue paliar en cierta medida el déficit de la oferta de vivienda para residencia habitual y permanente en las zonas turísticas, ya que la medida de forzar el abandono del uso residencial actualmente existente lo que haría sería agravar el problema y, por otro lado, el posibilitar la incorporación de edificaciones actualmente destinadas según el planeamiento a un uso turístico no competitivo y de baja calidad al uso residencial, permite tal y como se ha señalado, aumentar la oferta residencial en dichas zonas. (...)

Pues bien, las medidas propuestas no pueden esperar a la tramitación parlamentaria, sino que la urgencia de la situación exige anticipar la adopción de algunas de las medidas señaladas, precisamente en congruencia con la derogación del citado artículo 24 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y concordantes de su Reglamento, de tal modo que la paralización e interrupción de los correspondientes expedientes sancionadores se aplique desde este momento, otorgando un periodo complementario a las corporaciones municipales para la adaptación de su planeamiento urbanístico y otorgando a la ciudadanía afectada por la ausencia de medidas efectivas de cumplimiento del principio de especialización de usos, una tranquilidad temporal para que pueda conseguir despejar definitivamente la situación jurídica de su propiedad a través de los procedimientos participativos de modificación del planeamiento urbanístico municipal, siempre con respecto a la decisión democrática que se adopte al respecto, la cual no puede en ningún caso prejuzgarse ni desde el ámbito legislativo ni desde el ámbito de la propiedad privada, de tal modo que será el interés general y colectivo el que determine la decisión final a adoptar en cada caso concreto».

V

Competencia de la Comunidad Autónoma

1. En lo que a la cuestión competencial se refiere, la Exposición de Motivos del Decreto-ley 8/2024, de 30 de septiembre, señala:

«El presente Decreto ley se dicta en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de turismo. En concreto, el Estatuto de Autonomía de Canarias, reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre el turismo, que incluye, entre otros, la ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos, conforme a lo dispuesto en el apartado b) del citado artículo 129 del Estatuto de Autonomía».

2. Efectivamente, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias exclusivas en materia turística en virtud del art. 129 de su Estatuto de Autonomía, que, en concreto y en lo que ahora interesa, le atribuye:

a) La planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general, así como la creación, ejecución y control de las ayudas públicas autonómicas dirigidas al sector turístico, prestando especial atención a la rehabilitación de las zonas turísticas.

b) La ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión competencial que se analiza, entre otros, en nuestros Dictámenes 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, 46/2005, de 4 de marzo, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero, 548/2009, de 9 de octubre, 258/2022, de 28 de junio y 715/2024, de 5 de diciembre, a los que nos remitimos.

Por otra parte, en la medida que también el DL regula procedimientos administrativos, ostenta asimismo competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución española. [art. 106.1.c) EAC].

Finalmente, la materia que se regula también incide en las competencias de la CAC en materia de vivienda (art. 143 EAC) y de urbanismo (art. 158 EAC), cuyo contenido ha sido abordado también por nuestro Dictamen 729/2024, de 13 de diciembre, al cual nos remitimos.

VI

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

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

Tal como señalamos en nuestro Dictamen 574/2024, de 10 de octubre, *«El Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 18/2023, de 21 de marzo, ha sintetizado su doctrina 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)».

Igualmente, 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-ley 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).

En cuanto a la valoración del requisito de «*extraordinaria y urgente necesidad*» respecto a los decretos ley 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 2/2025, de 17 de marzo, y en lo que respecta a la concurrencia del presupuesto habilitante, en su Exposición de Motivos se afirma:

«La extraordinaria urgencia y necesidad del Decreto ley derivan de que la situación de emergencia habitacional en Canarias se ha visto agravada por la falta de medidas que regulen de manera eficiente el uso de inmuebles destinados a fines turísticos, provocando la escasez de viviendas para residencia habitual en zonas clave de alta demanda, que hace imprescindible adoptar medidas inmediatas y efectivas que posibiliten la adaptación de la normativa y ofrezcan soluciones jurídicas para resolver la tensión entre el uso turístico y residencial. Una de las medidas que pueden arbitrarse con urgencia, puesto que la construcción de viviendas exige de períodos temporales que no se acompasan con la citada situación de emergencia actual, es la que derivaría de la imprescindible especialización de usos, puesto que en algunos casos puede conllevar la transformación de usos turísticos, inicialmente previstos para edificaciones que difícilmente pueden mantenerlos en la actualidad en las debidas condiciones de calidad y competitividad, en usos residenciales habituales, de tal manera que se consolide en las zonas turísticas una mínima capacidad de acogida residencial imprescindible en los actuales momentos, a la par que se evitaría la desaparición de esos usos residenciales que actualmente se desarrollan de manera irregular en contra de la normativa vigente, es decir, se evita que por vía sancionadora se minore de forma directa la actual disponibilidad de alojamientos de carácter habitual o permanente.

La extraordinaria urgencia y necesidad del Decreto ley deriva asimismo de la alarma social y la situación de incertidumbre jurídica generada por las actuales disposiciones normativas, que afecta a la estabilidad de las familias y a la viabilidad de la reconversión de la oferta turística hacia un modelo más sostenible.

Igualmente debe señalarse que de mantenerse la vigencia del régimen de sustitución a que hace expresa referencia el artículo 24 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, la administración turística vendrá obligada a su aplicación, de tal manera que la culminación de los procedimientos de sustitución provocaría situaciones que deben calificarse de irreversibles, causando perjuicios irreparables para los propietarios afectados por aquellos, que en todo caso tendrían el deber de soportar la aplicación de la legislación vigente en la actualidad. Es decir, la derogación de aquella disposición no puede esperar a la culminación de la tramitación de los correspondientes expedientes de sustitución y a la ejecución de los actos administrativos dictados en su aplicación».

En el presente caso este Consejo Consultivo considera que el referido presupuesto habilitante se justifica, ya que el Decreto-ley trata de ofrecer respuesta a una situación de perentoriedad habitacional, de tal manera que se consolide en las zonas turísticas una mínima capacidad de acogida residencial necesaria en los actuales momentos. Se trata de afrontar una coyuntura que, de acuerdo con lo señalado en la Exposición de Motivos, exige anticipar la adopción de algunas medidas

previstas en el Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas, actualmente en tramitación parlamentaria y que contempla en su Disposición transitoria sexta la regulación del mismo supuesto que el previsto en el art. 3 DL, si bien en términos no completamente coincidentes.

Por tanto, se razona una situación de extraordinaria y urgente necesidad, y la *«conexión de sentido»* entre la situación descrita y las medidas que en el DL se adoptan, en tanto que posibilitan un uso residencial en zonas turísticas con escasez de edificaciones destinadas a este fin.

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 el presente DL no se constata vulneración alguna de los señalados límites que impedirían la aprobación de la norma.

VII

Sobre el contenido del Decreto-ley

1. Consideraciones previas

1.1. La modificación de normas reglamentarias por el DL

Como ya se ha señalado, el DL en su art. 2 procede a la modificación del Reglamento de desarrollo de la LRMTC.

La reciente STC 40/2025, de 11 de febrero, ha sintetizado la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la modificación de las normas reglamentarias por medio de estas normas con fuerza de ley en los siguientes términos:

«[D]esde una perspectiva constitucional debe partirse, como hemos reconocido en otras ocasiones, de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario [por todas, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 B); 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9]" (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7). No obstante, la modificación de normas de rango reglamentario utilizando para ello la vía de la legislación de urgencia requiere, conforme a nuestra doctrina, una justificación adicional o específica [así, en la STC 20/2024, de 31 de enero, FJ 3 D)] pues, como recuerda la STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 5 c), "la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión" (justificación que resulta igualmente exigible en el caso del decreto-ley autonómico)».

En el mismo sentido ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos Dictámenes (100/2020, de 17 de abril, 357/2020, de 30 de septiembre, 3/2021, de 13 de enero y 7/2021, de 14 de enero, entre otros), en los que hemos señalado que «*la jurisprudencia constitucional admite que los decretos ley puedan incorporar normas de rango inferior. No queda excluida total y absolutamente la eventualidad indicada, desde luego, pero siempre que la relación de la normativa reglamentaria con la legal resulte tan estrecha que resulte necesario proceder a su regulación conjunta, en definitiva, y en palabras del propio Tribunal Constitucional, venga ello impuesto por la necesidad de atender una «exigencia de sistematicidad»*».

En el presente caso, el DL modifica determinados preceptos de la norma reglamentaria con el propósito de ajustarlas a la derogación que el propio DL efectúa del precepto legal de los que aquéllos traen causa, al igual que las derogaciones de otros a los que ya se ha aludido. La viabilidad constitucional de estas modificaciones/derogaciones por este motivo ha sido expresamente admitida por el

Tribunal Constitucional en la ya citada STC 40/2025, de 11 de febrero, que se expresa en los siguientes términos:

«Las normas reglamentarias tomadas en consideración son accesorias de otras con rango de ley, de modo tal que el Decreto-ley ha modificado las primeras para garantizar la eficacia de la reforma sustancial de las segundas, de suerte que puede afirmarse que ambos tipos de modificaciones, las legales y las reglamentarias, están estrechamente vinculadas entre sí hasta el punto de que responden a las mismas razones de extraordinaria y urgente necesidad. Esta justificación no es irrazonable bajo la óptica del control exclusivamente jurídico y externo que nos corresponde, pues este tribunal ya ha reconocido "la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6; 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 C); 12/2015, de 5 de febrero, y 14/2020, de 28 de enero, FJ 2]».

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, como también ha señalado este Consejo, entre otros, en su Dictamen 190/2021, de 19 de abril, en estos casos se produce una elevación de rango de la norma hasta ahora de carácter reglamentario, salvo que el propio DL expresamente prevea la salvaguarda de su rango reglamentario.

Decíamos entonces:

«La disposición final segunda opera la modificación del Decreto 48/1998, de 17 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias -se dice- "con salvaguarda de su rango reglamentario".

Respecto a las previsiones del Decreto-ley que se proyectan sobre disposiciones reglamentarias, resulta razonable compartir, mutatis mutandis, los argumentos expuestos recientemente por el Consejo de Estado en su dictamen n.º 783/2020, de 21 de diciembre, ya mencionado anteriormente:

«El preámbulo justifica la inclusión de estas previsiones en el Real Decreto-ley proyectado en la necesidad de su articulación inmediata para garantizar la plena efectividad de las disposiciones en él previstas; e invoca a tal efecto la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero (...) .

"no existe propiamente objeción de constitucionalidad en cuanto a la introducción en un decreto-ley de previsiones que se refieren a la regulación contenida en normas reglamentarias. Ahora bien, no pueden desconocerse los inconvenientes que plantea esta

opción desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la técnica normativa. La previsión contenida en la disposición final (...), para la salvaguardia de rango reglamentario de previsiones allí mencionadas, resuelve la cuestión; y en la futura ley habría de incluirse una previsión análoga. Sin embargo, en buena técnica normativa, lo pertinente es que dichos ajustes normativos se verifiquen en su sede normativa específica; es decir, mediante la aprobación de los reales decretos modificativos de la regulación vigente».

Una doctrina que, por lo demás, se sitúa en correspondencia con la que, asimismo, viene sosteniendo reiteradamente este Consejo Consultivo, que, a falta de la salvaguardia del valor reglamentario de las disposiciones que tuvieran dicho rango (como sucede en este caso, en línea con lo que hace también el Real Decreto-ley 36/2020 en su disposición final duodécima, en sendos supuestos igualmente puntuales), trata también de evitar que en todo caso el rango normativo propio de los decretos-leyes pueda permanecer en el tiempo, facultando así para que, por medio de la incorporación de la correspondiente cláusula habilitante, la disposición concernida pueda modificarse por vía reglamentaria (dictámenes n.º 100, 103, 357 y 469/2020, de 17 de abril, 8 de mayo, 30 de septiembre y 17 de noviembre, respectivamente) y 3 y 7/2021, de 13 y 14 de enero)».

El DL que nos ocupa no ha establecido salvaguarda del rango reglamentario de los arts. 26.1 y 8 del Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2013, lo que impedirá, en su caso, su posterior reforma por vía reglamentaria.

1.2. La autonomía local

El art. 3 DL incorpora la posibilidad de que los propietarios de edificaciones de uso turístico, cuando se den las condiciones que establece el propio precepto, soliciten del correspondiente Ayuntamiento el cambio de uso a residencial.

No obstante, el DL no afecta a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, pues no solo no contempla ninguna previsión, procedimental o de otro carácter, acerca del ejercicio de sus competencias por parte de la Corporación Local, sino que expresamente las deja a salvo, al señalar en el apartado 1 de este art. 3, que «*decidirán lo que proceda en ejercicio de sus competencias*». No hay pues condicionamiento alguno derivado de la regulación contenida en el DL, sin perjuicio de lo que después se señalará en relación con el art. 3.6 DL.

2. Observaciones al contenido

2.1. Artículos 1 y 2 y Disposición derogatoria, apartados 1 y 2

Las modificaciones que se establecen en los arts. 1 y 2 del Decreto-ley, así como la derogación de los arts. 31, apartado 2 y 32 del Reglamento aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo, vienen motivadas por la derogación del art. 24 LRMTC.

El art. 23 de esta Ley regula el *«deber de atenerse al uso turístico»*, imponiendo la obligación a los titulares de los establecimientos turísticos *«de destinarlos al ejercicio de la actividad turística, de alojamiento o complementaria, conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento, y la del inmueble construido en ella según la licencia obtenida en el momento de su edificación en el caso de que la calificación fuera de uso mixto residencial o turístico indistintamente, así como atenerse a las limitaciones respecto al uso impuestas por el planeamiento, la legislación sectorial o de carácter convencional que le sean aplicables».*

Conforme a esta regulación, el art. 24 estableció una declaración de incumplimiento del deber de atenerse al uso efectivo del establecimiento y la sujeción del inmueble al régimen de sustitución, previa tramitación del procedimiento que reglamentariamente se estableciera.

Por las razones que ya se han expuesto en el Fundamento IV.2 de este Dictamen, el DL deroga este precepto, lo que trae consigo la derogación o modificación de aquellos preceptos, legales y reglamentarios, en los que se contempla esta declaración de incumplimiento.

Así, se modifica el apartado 1 de la Disposición transitoria séptima de la Ley a fin de eliminar la referencia a la no aplicación de la referida declaración de incumplimiento.

Por lo que se refiere a la norma reglamentaria, son derogados sus arts. 31.2 y 32, por su conexión con el art. 24, al establecer, respectivamente, la facultad de la Administración de imponer el deber de atenerse al uso turístico cuando se incumplan los términos del art. 24 de la Ley y al procedimiento de declaración de incumplimiento.

Por último, las modificaciones contenidas en el art. 2 DL de los arts. 26.1 y 8.2,b) de la norma reglamentaria consisten en eliminar las referencias a la «*declaración de incumplimiento del mantenimiento efectivo del uso*» (art. 26.1) y las «*declaraciones de incumplimiento y procedimiento de sustitución de la propiedad*» [art. 8.2,b)].

La derogación del art. 24 LRMTC no presenta reparos de inconstitucionalidad o estatutoriedad, pues queda dentro de la competencia exclusiva autonómica en materia de turismo el establecimiento del deber que se impone a los propietarios de

atenerse al uso turístico y, por ende, su concreta regulación, que puede ser así mismo derogada. Las modificaciones y derogaciones que como consecuencia de esta derogación del precepto legal se operan en el DL, por las mismas razones, no son reparables.

2.2. Por lo que se refiere a las edificaciones existentes y cambio de uso turístico a residencial previsto en el art. 3 DL, en el mismo se diseña un procedimiento específico, iniciado a solicitud de los propietarios, por el que éstos pueden solicitar al Ayuntamiento correspondiente-en el plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del DL- el citado cambio de uso en las condiciones que establece el precepto, lo que a su vez les habilita para solicitar ante la consejería autonómica con competencias en materia de turismo la paralización de los siguientes procedimientos:

«a)Procedimientos sancionadores en los que no hubiera recaído resolución sancionadora, referidos a, o que se hubieran iniciado, por incumplimiento del deber de atenerse al uso turístico conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento, o la del inmueble construido en ella según la licencia obtenida en el momento de su edificación -en el caso de que la calificación fuera de uso mixto residencial o turístico indistintamente-, así como por no atenerse a las limitaciones respecto al uso impuestas por el planeamiento, la legislación turística o sectorial, que le sean aplicables.

b)Los procedimientos correspondientes a los recursos administrativos que se hubieran presentado frente a las resoluciones dictadas en los procedimientos sancionadores que tuvieran alguno de los objetos señalados en el apartado anterior.

c)Los procedimientos correspondientes a la ejecución de las sanciones impuestas en los procedimientos que tuvieran alguno de los objetos señalados en el apartado a)».

Este art. 3, en su apartado 4, regula los efectos que origina la citada solicitud ante el Departamento autonómico en los siguientes términos:

«4. La presentación en el Registro Electrónico General de la Consejería competente en materia de turismo del Gobierno de Canarias de la citada solicitud de paralización prevista en el apartado anterior, junto con la preceptiva documentación que habrá de acompañar a la misma, determinará automáticamente, sin necesidad de notificación al interesado:

a) La paralización de los procedimientos sancionadores en los que no hubiera recaído resolución sancionadora firme, referidos a, o que se hubieran iniciado, por incumplimiento del deber de atenerse al uso turístico conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento, así como los referidos a la resolución de los recursos administrativos que se hubieran presentado o a la ejecución de las sanciones impuestas, interrumpiéndose el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución que corresponda en cada caso,

atendiendo a que la paralización obedece a causa imputable al interesado, por haber sido este quien ha instado la citada paralización y, por tanto, tiene conocimiento de la aplicación automática de la misma.

b) La interrupción de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones correspondientes a los procedimientos sancionadores que se hubieran iniciado por incumplimiento del deber de atenerse al uso turístico conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento, atendiendo a que la paralización del expediente sancionador o del recurso interpuesto contra el mismo o a la ejecución de las sanciones impuestas, obedece a causa imputable al interesado por haber sido este quien ha instado la citada interrupción y, por tanto, tiene conocimiento de la aplicación automática de la misma».

El precepto se ocupa asimismo de la duración máxima de la paralización de los procedimientos y la interrupción de los plazos de prescripción en su apartado 5:

«5. La paralización e interrupción a que hacen referencia el apartado cuarto anterior tendrá una duración máxima de 6 meses, salvo que, dentro del citado plazo, los mencionados propietarios, o el ayuntamiento correspondiente, acrediten fehacientemente que se hubiese producido el acuerdo de iniciación de elaboración del instrumento de ordenación urbanística correspondiente, adoptado por el órgano sustantivo municipal, bien de oficio, bien a iniciativa de las personas propietarias conforme al apartado 1 de este artículo.

A los efectos previstos en el párrafo anterior, bien los mencionados propietarios bien el ayuntamiento correspondiente, deberán remitir, en plazo, a la Consejería competente en materia de turismo del Gobierno de Canarias, junto con la certificación literal del citado acuerdo de iniciación, certificación expedida por la Secretaría General municipal referida a la identificación, debidamente georreferenciada, del área a que se refiere el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, junto con el listado de todas las referencias catastrales de los inmuebles que se vean afectados por la citada tramitación de planeamiento.

La presentación de la documentación exigida en el párrafo anterior determinará la ampliación automática del plazo de paralización e interrupción a que hacen referencia los subapartados del apartado 4 de este artículo por plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial del correspondiente instrumento de ordenación urbanística, la paralización e interrupción se mantendrán para las edificaciones cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística habilitando exclusivamente el uso residencial de la edificación, extinguiéndose definitivamente sus efectos transcurridos tres años desde la presentación en el Registro Electrónico General de la Consejería competente en materia de turismo del Gobierno de Canarias de la solicitud a la que se refieren los apartados 3.a), 3b) y 3c) de este artículo.

En ese plazo máximo de tres años debería haberse producido la notificación del acuerdo municipal a la Consejería competente en materia de turismo del Gobierno de Canarias, referido a la aprobación del correspondiente instrumento de ordenación urbanística que habilite el cambio de uso a exclusivamente residencial e incompatible con cualquier uso turístico de alojamiento de las viviendas y de la edificación, en cualquier modalidad o tipología, en congruencia con el cambio de uso realizado. La notificación deberá incluir la correspondiente certificación municipal al efecto, acompañando una copia íntegra, en soporte electrónico, del instrumento de ordenación urbanística aprobado, incorporando la debida diligencia acreditativa de su aprobación definitiva expedida por la secretaría general municipal, y con la indicación de la publicación íntegra de su normativa conforme a la legislación vigente a los efectos de su entrada en vigor dentro del mencionado plazo de tres años.

En esos supuestos, se pondrá fin al procedimiento sancionador, con archivo del expediente, dictándose la oportuna resolución que será debidamente notificada a los interesados.

Transcurrido el plazo sin haberse producido la entrada en vigor del correspondiente instrumento de ordenación urbanística, se continuará la tramitación de los expedientes iniciados y se procederá a reanudar el procedimiento sancionador, resolver el recurso presentado o ejecutar, en su caso, la sanción impuesta».

Se diseña por tanto en el precepto un doble condicionante, uno residenciado ante la Corporación Local que atañe a la modificación del cambio de uso turístico a residencial mediante el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, si bien, como ya se ha señalado, no va más allá de establecer la posibilidad de su solicitud por los interesados, quedando la decisión que en cada caso proceda en el ámbito municipal.

Por otro lado y en directa conexión con éste, la paralización de los procedimientos sancionadores ya citados, así como la interrupción de la prescripción de las infracciones y sanciones durante un plazo máximo de tres años desde que se solicite por lo interesados.

2.3 Plantea esta regulación diversas cuestiones que resulta preciso abordar:

1.ª. El art. 3 del DL determina que podrán instar el cambio de uso a residencial *«las personas propietarias de aquellas edificaciones de uso turístico conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento y/o del inmueble construido en ella según la licencia obtenida en el momento de su edificación, en el*

caso de que la calificación fuera de uso mixto, residencial o turístico indistintamente».

Pues bien, el texto de este precepto plantea dudas acerca de su contenido y alcance, por las razones que se exponen a continuación:

- En primer lugar, se atribuye el derecho a los propietarios del edificio, y no a otros titulares de derechos reales de uso sobre el mismo (usufructuarios y superficiarios) que pudieran ser los titulares del establecimiento y por tanto quienes efectivamente desarrollan el uso turístico del mismo.

- En segundo lugar, el texto de este artículo no aporta precisión acerca de si la solicitud de cambio ha de ser suscrita por todos o sólo por algunos de los propietarios (u otros titulares de derechos reales) de un mismo edificio, o por todos los de la parcela que contenga más de un edificio.

- En el párrafo segundo del n.º 5 de este artículo se hace mención a «*los inmuebles que se vean afectados por la tramitación del planeamiento*», por el cambio de uso. Esta expresión induce a interpretar que no todos los afectados habrán sido los que hayan tomado la iniciativa de solicitar tal cambio de uso.

En fin, el texto del artículo omite la referencia a otros interesados que ostentado derechos a un determinado uso derivados del plan o de una licencia en su momento otorgada pudieran verse afectados, sin haberlo instado, por la solicitud de cambio de uno o de sólo algunos de los propietarios. Pues bien, dado que el cambio solicitado para un edificio se extenderá a toda la parcela que le da soporte, la solicitud de cambio de uno o de sólo algunos de los propietarios de un edificio compromete a toda aquélla, afectando así al derecho al uso turístico de los demás propietarios del edificio, o a los propietarios de otros edificios de la misma parcela. En tales supuestos, la legislación de urgencia no podría privar a tales «*afectados*» del ejercicio de derechos que ostentaban a partir del plan o de la licencia, sin haber seguido el procedimiento que la legislación básica exige para tales privaciones, ya sea el expropiatorio ya el de compensaciones por cambio de planeamiento.

2.ª. La paralización de los procedimientos a los que se refiere el apartado 3 por un plazo máximo de tres años, interrumpiéndose el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución que corresponda en cada caso.

Se establece así un supuesto de suspensión del plazo de caducidad del procedimiento sancionador (la solicitud de cambio de uso de turístico a residencial ante la Administración municipal y su comunicación a la Administración autonómica)

no contemplado en el art. 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas (LPACAP).

En la Exposición de Motivos del DL se fundamenta esta suspensión en su directa vinculación con los procedimientos especiales de suspensión de licencias y autorizaciones vinculados tradicionalmente a la tramitación del planeamiento urbanístico, lo que podría justificar su adopción dentro de la especificidad y singularidad de los citados procedimientos urbanísticos, con todas las garantías y sin perjuicio alguno para los interesados, de cuya iniciativa libre y unilateral depende la aplicación de las citadas medidas a su favor.

Constituye sin embargo esta justificación cuando menos una incorrección técnica, por cuanto la suspensión del otorgamiento de licencias motivada por la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística no puede servir de parámetro para el procedimiento sancionador, dada la diferente naturaleza de uno y otro procedimiento y aunque el plazo de tres años se haya establecido teniendo en cuenta los plazos de tramitación de aquellos instrumentos. Sin perjuicio de ello, no existe obstáculo para esta suspensión por el plazo señalado, a pesar de no encontrarse expresamente contemplado en el citado precepto básico, en el ejercicio de sus competencias sobre los procedimientos derivados de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias [art. 106.1,c) EAC] y como habilita, como expresa el Servicio Jurídico, el art. 1.2 de la citada LPACAP. Además, la paralización en este caso opera sólo en el caso de que así lo solicite el propio interesado, como medida para poder evitar una sanción si se produce el cambio de uso del inmueble a residencial a través del instrumento de ordenación urbanística.

Por otra parte, en cuanto a la interrupción del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones que también se contempla, dispone el art. 40 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El supuesto contemplado en el art. 3.4, apartado b) del DL no supone contradicción con esta norma básica, toda vez que la interrupción se debe a la presentación de la solicitud de paralización del procedimiento por parte del propio interesado. Por otro lado, la prescripción de la infracción administrativa, carece de

relevancia constitucional, al tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, por lo que «*no puede ser revisada en sede constitucional*». En cuanto a la interrupción de las sanciones, según la jurisprudencia del TS la prescripción de las infracciones administrativas sólo se produce en el ámbito del procedimiento de un expediente sancionador.

En cuanto a la suspensión automática que establece el art. 3.4, sin necesidad de notificación al interesado, partiendo de que la paralización obedece a causa imputable al interesado, por haber sido éste quien ha instado la citada interrupción y, por tanto tiene conocimiento de la aplicación automática de la misma. No obstante, puede asegurarse este conocimiento y que esta tiene una duración inicial de seis meses en el momento en que solicita la paralización, pero, de producirse el acuerdo de inicio de la elaboración del instrumento de planeamiento (que provoca la paralización por un año del procedimiento sancionador *ex art. 3.5, párrafo tercero, DL*), dado que éste puede ser notificado de oficio por el Ayuntamiento a la Consejería competente en materia de turismo, no se asegura el conocimiento de la ampliación de la suspensión, por lo que deberá ser debidamente notificado.

3.ª. El párrafo 4.º del apartado 5 de este art. 3 contiene la expresión «*el plazo máximo de tres años debería haberse producido (...) ».* El uso del condicional puede ser propio de la Exposición de Motivos de la norma pero no se su parte dispositiva.

4.ª. La redacción del apartado 6 de este art. 3 podría afectar a la autonomía local en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

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

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencia para regular el objeto del Decreto-ley 2/2025, de 17 de marzo, de medidas urgentes relativas al deber de atenerse al uso turístico y por el que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias y su Reglamento, aprobado por Decreto 85/2015, de 14 de mayo.

2. El presupuesto habilitante que permite al Gobierno de Canarias el dictado del presente Decreto-ley, se razona adecuadamente, en los términos expuestos en el Fundamento VI del presente Dictamen.

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley se ajusta a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias, y al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento VII.