

D I C T A M E N 1 9 2 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de mayo de 2025.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas (EXP. 194/2025 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 22 de abril de 2025 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 23 de abril de 2025), 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 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso para la construcción de viviendas.

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.

En el escrito de la Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen se fija el día 8 de mayo de 2025 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

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 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso para la construcción de viviendas, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 79, de 22 de abril 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; 98/2025, de 20 de febrero, o 135/2025, de 28 de marzo, 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 135/2025, de 28 de marzo), 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:

- En virtud de reunión mantenida el 24 de febrero de 2025 con el Director General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial del Gobierno de Canarias, consta trámite de audiencia en cuyo seno se presenta escrito de alegaciones por parte de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), de 12 de marzo de 2024.

- Comunicación, de fecha 25 de marzo de 2025, de los Consejeros de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, y de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, dirigida a la Secretaría General de Presidencia de Gobierno por la que se comunica que, a propuesta conjunta de ambos Departamentos, se ha iniciado la tramitación del Proyecto de Decreto-ley para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso para la construcción de viviendas (art. 74.2 LPGC).

- Memoria justificativa abreviada del Decreto Ley, en cumplimiento de lo previsto en el art. 74.4 LPGC, elaborada por los Consejeros de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, y de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, con fecha 25 de marzo de 2025, que contiene los siguientes aspectos:

Razones de interés general que determinan la aprobación.

Razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación.

Fines y objetivos perseguidos.

Proporcionalidad entre fines y contenido de la iniciativa.

Otras cuestiones consideradas, relativas al impacto de género y al impacto presupuestario.

- Consta asimismo memoria justificativa abreviada para la introducción de un nuevo apartado en la disposición adicional primera del Decreto-ley, en cumplimiento de lo previsto en el art. 74.4 LPGC, así como de propuesta de adición que figura como anexo de la misma, elaborada por los Consejeros de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, y de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, con fecha 21 de abril de 2025, que contiene los siguientes aspectos:

1. Razones de interés general que determinan la introducción del nuevo apartado.

2. Razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación.

3. Fines y objetivos perseguidos.

4. Proporcionalidad entre fines y contenido de la iniciativa.

5. Otras cuestiones consideradas, relativas al impacto de género y al impacto presupuestario.

El Anexo de propuesta de adición que se incorpora a esta memoria consiste en la introducción de un nuevo apartado en la disposición final primera del Decreto-Ley, así como de un nuevo apartado en la disposición derogatoria única del mismo.

- Informe facultativo emitido por el Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 14 de abril 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 15 de abril 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).

- Propuesta de Acuerdo de aprobación del proyecto de Decreto-ley que las Consejerías de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas, y de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, remiten al Gobierno, con fecha 21 de abril de 2025 (art. 74.5 LPGC).

- Certificado expedido por la Secretaria del Gobierno de Canarias del Acuerdo de Gobierno adoptado en sesión celebrada el 21 de abril de 2025 en cuya virtud se aprueba el Decreto ley para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso para la construcción de viviendas -y que incorpora, como anexo, el texto del DL que nos ocupa [arts. 28, letra b) y 74.5 LPGC].

- Decreto n.º 31/2025, de 21 de abril, 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 79, de 22 de abril de 2025 (art. 74.6 LPGC).

- Oficio de 22 de abril 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 al procedimiento exigible.

3. No obstante, no figura en el expediente remitido a este Organismo el informe del Consejo Municipal de Canarias. El art. 76 EAC establece que el Consejo Municipal de Canarias es el órgano de participación y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos canarios, y particularmente el encargado de canalizar el parecer de los ayuntamientos en las iniciativas legislativas que afecten de forma específica a su organización y competencias, por lo que dicho informe ostenta relevancia. En este sentido, la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, regula el Consejo Municipal de Canarias en similares términos, atribuyéndole como función la emisión de propuestas, informes, dictámenes y pareceres acerca de los criterios previstos para la efectividad de la coordinación, cooperación y colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los municipios canarios y, en particular, las propuestas o iniciativas en materias que afecten, entre otras, a sus competencias. Además, esta disposición especifica que *«en todo caso, el Consejo Municipal de Canarias, deberá ser oído en las iniciativas legislativas y planificadoras que afecten de forma específica a la organización, competencias y financiación de los municipios»*.

Esa previsión legal (y estatutaria) ha sido desarrollada por el Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias (BOC de 3 de enero de 2017), habiéndose constituido con la celebración de su primera sesión el 21 de julio de 2017. Por mandato estatutario (desarrollado ya por Ley y reglamento), por tanto, se ha instaurado un trámite preceptivo en las iniciativas legislativas que afecten, entre otras, a las competencias de los municipios, de tal manera que el Consejo Municipal de Canarias debe pronunciarse sobre esas iniciativas.

4. 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 presente Decreto ley se inspira en el principio de buena regulación, al regular lo estrictamente necesario para resolver la situación descrita y cubrir con ello la eficacia e interés general que debe regir la actuación administrativa, instrumentalizada, en este caso, en el ejercicio de la potestad de intervención urbanística en el otorgamiento de licencias, habilitando mecanismos para su ejercicio más ágil, flexible y tempestivo, ante los graves inconvenientes que viene produciendo su demora, con lo que se garantizan los principios de necesidad, eficacia y, al mismo tiempo, de proporcionalidad, por tratarse de la habilitación, no imposición, de medidas alternativas, basadas en la voluntariedad en su utilización y en la flexibilidad en cuanto al grado de colaboración de colegios profesionales y medios propios.

El presente Decreto ley nace con vocación de garantizar la seguridad jurídica en un doble plano: desde un punto de vista material o finalista, el propósito de la ordenación que se acomete es viabilizar que la intervención administrativa en el otorgamiento de licencias se produzca en tiempos razonables, viabilizando así que los interesados obtengan una respuesta tempestiva a sus solicitudes a la hora de planificar inversiones y promociones, lo que coadyuva plenamente a la seguridad jurídica en el ámbito urbanístico; y, desde un punto de vista formal o instrumental, la regulación que se acomete pretende explicitar, de la forma más clara y directa posible, los mecanismos alternativos, de carácter colaborativo, que se ponen a disposición de la Administración y los efectos jurídicos de dicha colaboración, coadyuvando con ello al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución y que el Tribunal Constitucional viene identificando con "la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados", procurando "la claridad y no la confusión normativa" (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5) [STC 25/2024, 13 febrero, FJ 5].

La transparencia queda garantizada, igualmente, en el plano formal, al explicitarse en la presente exposición la motivación que inspira este instrumento normativo y al garantizarse, en su articulado, la transparencia de la intervención de los colegios profesionales, medios propios y entidades urbanísticas de colaboración.

Finalmente, la eficiencia de la norma queda garantizada cuando los mecanismos de habilitación previstos están sujetos, en cuanto a su coste para la Administración, a la voluntariedad de su adopción y a lo que al efecto se establezca por la propia Administración que realiza el encargo, en el ejercicio de su potestad tarifaria, o a lo que libremente convenga con los colegios profesionales y entidades urbanísticas de colaboración, y dicho coste garantizará, en buena medida, la no aplicación o minoración del riesgo de incurrir en responsabilidad patrimonial por la demora en la tramitación de licencias, que es precisamente, tal demora, el defecto de funcionamiento que pretende neutralizarse con la norma, cumpliendo así el principio contenido en el artículo 10.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias».

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, *«la articulación de mecanismos que habiliten, a los Ayuntamientos y Gerencias que vienen padeciendo el retraso expuesto en el otorgamiento de licencias y ejercicio de potestades de restablecimiento a la legalidad urbanística, para disponer de los medios*

necesarios que permitan agilizar tales procedimientos, centrándose el Decreto ley en los medios dirigidos a la elaboración y emisión del informe técnico que ha de concurrir en todo procedimiento de otorgamiento de licencias -por ser la demora en la emisión de dicho informe técnico el motivo más relevante de retraso en la tramitación de solicitudes de licencia- o para verificar la adecuación a la legalidad urbanística de las comunicaciones previstas presentadas y de la ejecución material de actuaciones urbanísticas».

No obstante, siendo aquél el objeto principal del DL, como bien se anuncia en la Exposición de Motivos del DL, también se dirige el mismo a complementar las medidas recogidas en la DL 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, en los siguientes términos:

«6.Por otra parte, la agilización del otorgamiento de las licencias resulta de especial trascendencia en cuanto a la construcción de viviendas. A estos efectos, complementando las medidas recogidas en el Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, se plantean las siguientes:

-Un nuevo impulso a la rehabilitación de edificaciones y urbanizaciones no terminadas, ampliando un año el plazo para solicitar la correspondiente licencia.

- La regulación detallada de las viviendas asequibles incentivadas, a la luz de las previsiones de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda (artículo 17), en concreto: su objeto (viviendas de titularidad privada en régimen de alquiler), las limitaciones de superficie, temporalidad y renta máxima que deben cumplir, los beneficios urbanísticos que se les reconocen, y el procedimiento para su calificación.

- En cuanto a la recuperación de suelos con destino a vivienda, en línea con la medida recogida en el Decreto ley 1/2024 para suelo turístico, se prevé que los Ayuntamientos, a solicitud de los promotores, puedan cambiar el uso de suelos terciarios a residencial, siempre y cuando se destine el 40% de la edificabilidad a la construcción de viviendas protegidas y el 60% a la construcción de viviendas asequibles incentivadas.

- Se facilita la ejecución de los suelos privados, urbanizables y urbanos no consolidados, destinados a la construcción de viviendas protegidas en cumplimiento de la reserva legal de suelo para esa clase de viviendas (artículo 137.1.B.d) de la Ley 4/2017), permitiendo la ejecución anticipada de los mismos, sin necesidad de esperar a la culminación de la urbanización de la que formen parte.

- Se regula el procedimiento para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con la Ley 12/2023.

De igual modo, en aras de facilitar las iniciativas en materia de vivienda, en las disposiciones finales, el Decreto ley, en aras de la simplificación y la coherencia normativa, modifica el órgano competente para aprobar los requisitos y el procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública; asimismo, con el fin de impulsar

la actuación de las cooperativas de viviendas, uno de los agentes con mayor capacidad de iniciativa en la promoción de viviendas, se modifica puntualmente el régimen de inscripción registral para evitar demoras en el inicio y desarrollo de las actividades que le son propias.

Por último, en este bloque de medidas, se incluyen los cambios normativos necesarios para dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado – Comunidad Autónoma de Canarias sobre el Decreto ley 1/2024, en concreto se introduce un nuevo artículo 4.bis, se modifica puntualmente el artículo 5 y se derogan el artículo 24 y la disposición adicional tercera».

2. En cuanto a la justificación de la aprobación de la norma, viene dada, según expresa su Exposición de Motivos, por *«(las) situaciones de demora que se vienen produciendo en la Administración en la tramitación y resolución de solicitudes de licencias, y de ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística, donde procede establecer, con la máxima urgencia, medidas tendentes a mitigar el retraso relevante que se viene padeciendo en buena parte de los municipios de la Comunidad Autónoma.*

Y si la causa principal de la demora es la insuficiencia de medios materiales y/o personales para ejercer, en tiempo y forma, las potestades consustanciales a la tramitación y resolución de licencias, las medidas a articular han de consistir, en pura congruencia, en la habilitación expresa a las Administraciones actuantes para poder disponer de fórmulas colaborativas de apoyo que completen o, incluso, sustituyan las fórmulas interadministrativas de colaboración y asistencia mutua ya previstas en la Ley (artículos 15,18 y 325.2 de la Ley 4/2017) o la gestión por medios propios no personificados».

Por ello, en la propia Exposición de Motivos del DL se viene a justificar su aprobación a través de la identificación de la situación que pretende regularse, en los siguientes términos:

«1.El régimen de intervención administrativa en garantía de la legalidad urbanística configurado por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, viene presidido por dos principios esenciales, proclamados ambos en el artículo 324.1 de dicha Ley: uno de carácter finalista: el control de la legalidad de las actuaciones de construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, y otro de carácter instrumental, adecuar el ejercicio de las potestades de intervención a los principios de proporcionalidad y menor intervención. La combinación de ambos principios persigue esencialmente compatibilizar el control de legalidad con la mayor agilización posible de los mecanismos aptos para ello, en aras a que dicho control de legalidad no se convierta en un freno desproporcionado e injustificado de las actividades económicas y políticas públicas que se desarrollen a través de las actuaciones urbanísticas.

2.Las medidas que contempla la Ley 4/2017, de 13 de julio, para dicha agilización, en cuanto a los instrumentos de intervención, se centran en la exoneración de título o requisito habilitante para determinadas actuaciones (artículo 333), en la expansión, hasta convertirlo en título habilitante residual, de la comunicación previa (artículo 332), en la eliminación de la duplicidad de títulos habilitantes concurrentes (artículo 331) y, en cuanto a las actuaciones sujetas a licencia urbanística, su circunscripción a una lista tasada de actuaciones dotadas de especial relevancia (artículo 330), la fijación de un plazo limitado para su emisión y notificación (artículo 343) y la generalización del silencio positivo en caso de demora en su otorgamiento (artículo 345).

Las indicadas medidas de flexibilización y menor intervención no excluyen, sin embargo, que subsista residualmente el régimen tradicional de licencia para determinadas actuaciones que, por su especial relevancia, deben someterse a un título habilitante autorizatorio y, por tanto, previo al inicio de la actuación, y cuya demora en su otorgamiento lleva anudado un régimen de silencio administrativo negativo, por venir así establecido en la legislación estatal directamente aplicable (artículo 344.1,b).

3.La vocación de agilización y flexibilidad en el ejercicio de las potestades de intervención y, en particular, en el otorgamiento de licencias o títulos habilitantes autorizatorios que preside la Ley 4/2017, en la práctica viene siendo entorpecida, sin embargo, por una excesiva demora de los Ayuntamientos y Gerencias en su tramitación, demora que viene imputándose por las propias Corporaciones a la insuficiencia de medios materiales y personales para ejercer los mecanismos de control consustanciales a la tramitación y resolución de las solicitudes de licencias urbanísticas y, en particular, para la emisión del informe técnico previsto en el artículo 342.3 de la Ley 4/2017, informe que constituye un trámite esencial, sustantivo y formal, para dicha tramitación, lo que se traduce en que los plazos reales para la resolución y notificación de las solicitudes de licencia superen con creces el plazo legal de 3 meses y que la demora se prolongue, incluso, durante años.

Tal demora resulta insostenible desde los siguientes puntos de vista:

a)Desde el punto de vista jurídico, se traduce en una inactividad administrativa formal que vulnera frontalmente el deber de la Administración de resolver expresamente y en el plazo máximo legal, las solicitudes formuladas ante la misma, máxime cuando se trata de solicitudes de títulos preceptivos para el inicio de la actuación proyectada. No se trata, además, de que se sobrepasen los límites máximos legales sino que la demora alcanza niveles injustificables que superan el concepto de un "plazo razonable", incurriendo así en vulneración grave y flagrante del derecho a una buena administración, proclamado por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 41.1). Tal derecho a una buena administración no se trata, como viene señalando la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las

Administraciones Públicas de suerte que a los derechos de los particulares sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable.

b) Desde el punto de vista económico, al ser la promoción urbanística el instrumento necesario para la implantación de las más diversas actividades productivas, la demora de la Administración en el otorgamiento de licencias está ocasionando un estancamiento indeseable de dicha actividad, con los gravísimos efectos sobre los sectores productivos secundario y terciario, provocando, además, un desincentivo para las iniciativas empresariales en Canarias.

c) Desde el punto de vista de las políticas públicas, al implicar muchas de ellas la necesidad de promover actuaciones urbanísticas, como acontece en la política de viviendas, el estancamiento de los expedientes de concesión de licencias para la promoción de edificaciones destinadas a vivienda tiene un efecto nocivo e inexcusable en el derecho constitucionalmente reconocido a una vivienda digna y adecuada e hipoteca la eficacia de las medidas públicas, normativas y ejecutivas, adoptadas para garantizar tal derecho;

d) Finalmente, desde el punto de vista de la gestión de los fondos públicos, la demora en la tramitación de licencias constituye uno de los presupuestos legales de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas actuantes (artículo 48,d) texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), con lo que se viene a afectar directamente a la correcta gestión de los fondos públicos, ante el riesgo de quedar estos afectos al abono de indemnizaciones por tales demoras, ante el evidente funcionamiento anormal que se viene produciendo por la Administración urbanística actuante.

4. Ante tales situaciones de demora injustificada, los mecanismos de que dispone la persona interesada radican en la operatividad del silencio positivo, cuando este resulte aplicable. Sin embargo, en los supuestos en que opera el silencio negativo, cuya concreción legal viene asumiendo la legislación estatal y es, por tanto, indisponible a la competencia autonómica, al interesado solo le queda la alternativa de esperar a la resolución expresa tardía, por extemporánea, o deducir la correspondiente acción judicial para obtener bien un pronunciamiento judicial ordenando a la Administración cumplir su obligación de resolver, o bien una eventual sentencia que, aun siendo estimatoria, en ambos casos se produciría transcurrido un plazo adicional considerable, amén de la exigencia de responsabilidad patrimonial cuando proceda.

5. A dichas situaciones de demora en la tramitación de licencias procede añadir la situación de igual inactividad de las Administraciones urbanísticas en la verificación de las comunicaciones previas presentadas como títulos habilitantes de actuaciones urbanísticas y

en la actividad de control sobre la ejecución de actuaciones urbanísticas, funciones ambas que la Ley 4/2017 atribuye expresamente a los Ayuntamientos, en el plano del restablecimiento de la legalidad urbanística, (artículos 350.3 y 352.1), pero cuya deficiencia en la dotación de medios materiales y personales se constituye en obstáculo relevante para su ejercicio.

6.En particular, la situación descrita tiene una manifestación especialmente gravosa en cuanto a la construcción de viviendas como respuesta a la emergencia habitacional en que se encuentran las islas. La agilización del otorgamiento de licencias resulta esencial para impulsar las actuaciones recogidas en el Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda. Por otra parte, la demanda de viviendas lleva a complementar las aprobadas hace un año con otras que se recogen en esta nueva disposición, cuya efectividad requiere de un régimen ágil de intervención y control administrativo. Entre ellas se encuentran las viviendas asequibles incentivadas, una nueva modalidad, entre la vivienda protegida y la vivienda libre, prevista en la Ley por el derecho a la vivienda, necesitada de regulación para que los promotores, públicos y privados, puedan ponerlas en marcha, resultando perentoria la aprobación de su régimen jurídico. En suma, la realidad de la emergencia habitacional constituye la razón de las nuevas medidas que se adoptan para impulsar el mercado de nuevas viviendas».

3. Se estructura el DL que nos ocupa, según el propio índice que se contiene en el mismo, de la siguiente manera -además del propio índice-:

1) Su parte expositiva viene dada por una Exposición de Motivos que contiene tres apartados a lo largo de los que se identifica la situación actual a cuya solución pretende subvenir el DL, estableciendo así su justificación, objeto y ámbito de aplicación. Así mismo, se señala en ellos la competencia que ampara el DL y los presupuestos que habilitan su aprobación como tal, además de atender a los principios de buena regulación. Tales apartados se rubrican:

I. Identificación de la situación que pretende regularse.

II. Contenido de las medidas que pretenden adoptarse y su congruencia y relación directa con la situación planteada.

III. Aspectos técnico-jurídicos.

2) La parte dispositiva del DL viene dada por diez artículos con el siguiente contenido:

Artículo 1.- Informes técnicos de conformidad emitidos en régimen de colaboración.

Artículo 2.- Colegios profesionales competentes. Artículo 3.- Medios propios personificados.

Artículo 4.- Entidades urbanísticas de colaboración.

Artículo 5.- Aportación de informe técnico por la persona interesada.

Artículo 6.- Solicitud y evacuación del informe técnico recabado por la Administración urbanística actuante.

Artículo 7.- Contenido y eficacia de los informes técnicos emitidos en régimen de colaboración.

Artículo 8.- Coste económico de las prestaciones de colaboración del artículo 1.

Artículo 9.- Régimen de responsabilidad por la tramitación y/o resolución del procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas.

Artículo 10.- Emisión de informes en régimen de colaboración para el ejercicio de las potestades de verificación y restablecimiento de la legalidad urbanística.

3) La parte final del DL contiene:

- Una Disposición adicional única rubricada «Apoyo económico para financiación de emisión de informes en régimen de colaboración».

- Una Disposición transitoria única relativa a la «*Aplicación temporal del régimen de colaboración*».

- Una Disposición derogatoria única que viene a establecer las siguientes derogaciones normativas:

- «1. Quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- a) La disposición final decimocuarta de la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial del Canarias.

- b) El artículo 24 y la disposición adicional tercera del Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

2. Igualmente quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto ley.

3. En especial, quedan derogadas aquellas disposiciones del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e

Informe Único de Canarias, aprobado por Decreto 13/2019, de 25 de febrero, que se refieran a la competencia de la Comisión Autonómica de Evaluación Ambiental como órgano ambiental competente en materia de evaluación de impacto ambiental. No obstante, no resulta afectada por esta derogación la integración en la Comisión como vocal de persona funcionaria de carrera de la Consejería y unidad administrativa competente en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos, o bien empleado o empleada pública de perfil jurídico o técnico que la sustituya, también de dicho Departamento».

- Nueve Disposiciones finales con los siguientes objetos:

a) primera.- Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

b) segunda.- Modificación del Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

c) tercera.- Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

d) cuarta.- Modificación del Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

e) quinta.- Modificación de la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.

f) sexta.- Modificación de la Ley 4/2024, de 26 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

g) séptima.- Modificación de la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

h) octava.- Desarrollo normativo.

i) novena.- Entrada en vigor.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma

En lo que a la cuestión competencial se refiere, la Exposición de Motivos del Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, señala:

«Se inserta el presente Decreto ley en el marco de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de régimen de intervención administrativa en la urbanización, edificación y el uso del suelo y el subsuelo (artículo 158.d) del Estatuto de Autonomía de Canarias), en cuanto que las medidas que se contemplan inciden sobre la colaboración en la tramitación de los procedimientos para el ejercicio de dicha potestad de intervención administrativa».

Así, efectivamente, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias exclusivas en materia de urbanismo, en virtud del art. 158 de su Estatuto de Autonomía -sobre cuyo análisis nos remitimos al Dictamen 729/2024, de 13 de diciembre-, precepto que, en concreto y en lo que ahora interesa, le atribuye la regulación de los siguientes aspectos:

«d) La política de suelo y vivienda, los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la urbanización, la edificación y el uso del suelo y el subsuelo».

Sin embargo, como bien se detrae del contenido de la norma, señalado, además, en la propia Exposición de Motivos, son, también, otras las competencias ejercitadas en la aprobación del DL.

Así, también se ejercita la competencia que ostenta 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], en la medida en la que el DL regula procedimientos administrativos en cuanto al otorgamiento de licencias, de rehabilitación o modificación de usos, además de aspectos relacionados con la responsabilidad de la Administración, tal y como prevé el art. 106.2 EAC, que señala que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de: (...) d) Responsabilidad administrativa»*. Y ello, con el alcance que aclara la propia Exposición de Motivos, dados los límites de la competencia en materia procedimental ex art. 149.1.18.^a CE:

«1.Finalmente, si bien las medidas que se proyectan tienden a mitigar los riesgos de responsabilidad patrimonial de la Administración actuante por demora, ello no es óbice para que tales responsabilidades puedan producirse, tanto si se opta por alguna de las fórmulas colaborativas como si se prescinde de las mismas.

Sobre dicho régimen de responsabilidad, no es propósito ni materia de este decreto ley incidir en el mismo, sin perjuicio de que se establezcan medidas de mero complemento como son:

-La articulación de mecanismos para hacer efectivo el derecho del interesado a conocer el parecer de la Administración sobre la responsabilidad imputable a personas o entidades intervinientes en el procedimiento en los supuestos de anulación de licencias por defectos no advertidos en el informe técnico que se haya emitido o por demora en la emisión de dicho informe técnico, de forma similar a como se contempla en la Ley de Contratos del Sector Público.

- El derecho de la Administración a repetir frente a las personas o entidades responsables de la anulación o demora en el otorgamiento de licencias, para el supuesto de que la Administración se haya visto obligada a satisfacer una obligación indemnizatoria frente a terceros, y siempre que concurren los requisitos legales para tal acción de repetición.

- La exigencia a las entidades que colaboren con la Administración en la función de elaboración y emisión de informes técnicos de constitución de la correspondiente garantía que cubra las eventuales responsabilidades frente a la Administración.

- La eventual exigencia de responsabilidad, ya disciplinaria ya patrimonial del personal y de la propia Administración urbanística actuante, si se produjeran situaciones injustificadas de demora en el deber de resolver y no haya optado la Administración actuante por las distintas opciones colaborativas puestas a su disposición por este decreto ley para eliminar o atenuar tales situaciones de demora».

Además, está concernida en el DL la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias relativa a la propia organización, ex art. 104 EAC, en cuya virtud «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

Y es que la Disposición adicional primera del DL viene a modificar la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, señalando en el apartado Cinco, respecto del órgano ambiental:

«Se modifican los apartados 4 y 5 de la disposición adicional primera, con el siguiente tenor:

“4. A los efectos de la presente ley, el órgano ambiental será el que designe la Administración competente para autorizar o aprobar el proyecto, o en su caso para controlar la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, debiendo garantizarse la debida separación funcional y orgánica respecto del órgano sustantivo en los términos previstos en la legislación estatal básica.

En el ámbito de la Administración autonómica, el órgano ambiental residirá en el Departamento con competencia en materia de medio ambiente y será la Dirección General de Transición Ecológica y Lucha Contra el Cambio Climático. No obstante, esta designación específica podrá ser objeto de modificación en el Reglamento Orgánico de dicho departamento.

Sin perjuicio de la previsión del primer párrafo, los entes locales podrán delegar la competencia para la evaluación ambiental de proyectos en el órgano ambiental autonómico o en el órgano ambiental insular, o bien encomendarles mediante convenio el ejercicio de los aspectos materiales de dicha competencia. El acuerdo de delegación deberá adoptarse por el Pleno de la entidad local, y el acuerdo de aceptación de la delegación o de aprobación del convenio de encomienda, por el Pleno del respectivo cabildo insular o por el Gobierno de Canarias, según proceda. (...) ».

Asimismo, se ejercitan las competencias en materia de ordenación del territorio (art. 156 EAC) y vivienda (art. 143 EAC), en los términos señalados en relación con el objeto del DL, a cuyo efecto nos remitimos a lo expresado por este Consejo en relación con tal competencia en nuestro ya citado Dictamen 729/2024, de 13 de diciembre, emitido en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.

En conclusión, dados los términos del DL, se ha dictado dentro del marco de las competencias atribuidas a nuestra Comunidad Autónoma.

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)».

En esta misma STC, afirma el Tribunal 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 3/2025, de 21 de abril, y en lo que respecta a la concurrencia del presupuesto habilitante, en su Exposición de Motivos se afirma:*

«1.La aprobación del presente Decreto ley se justifica en la extraordinaria y urgente necesidad de afrontar la habilitación de fórmulas colaborativas a utilizar por las Administraciones urbanísticas actantes para poner fin o, en su caso, mitigar, de forma inmediata, la demora alarmante que se viene padeciendo por dichas Administraciones en la tramitación de licencias urbanísticas, especialmente en los supuestos en que el régimen de silencio administrativo aplicable es el negativo, impidiendo así al particular poder articular el mecanismo del silencio positivo para obtener la licencia pese a la inactividad formal de la Administración en resolver la solicitud formulada.

a)La necesidad de tales medidas radica en los graves perjuicios que la demora viene produciendo al interés público y privado, perjuicios que, como antes se apuntó se concretan en los siguientes:

(i)La obstaculización para la implantación, en el menor plazo posible, de promociones edificatorias destinadas a vivienda.

(ii) La vulneración frontal del deber de la Administración de resolver expresamente y en el plazo máximo legal las solicitudes formuladas ante la misma, excediendo, además, del "plazo razonable", con lo que concurre en vulneración grave y flagrante del derecho a una buena administración, proclamado por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 41.1).

(iii) El estancamiento indeseable de la actividad económica que se instrumente con la promoción urbanística, con los gravísimos efectos sobre dicha actividad, provocando un desincentivo para las iniciativas empresariales.

(iv) El riesgo de que las Administraciones urbanísticas actuantes incurran en relevantes responsabilidades patrimoniales por el evidente funcionamiento anormal que se viene produciendo a consecuencia de las demoras en la tramitación de licencias.

b) El carácter extraordinario y urgente que justifican la regulación por Decreto ley radica en la procedencia de articular las medidas de habilitación colaborativa de forma inmediata y por norma con rango legal:

(i) El carácter inmediato excluye la operatividad de su tramitación como iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias, por el tiempo necesario para dicha tramitación.

(ii) El rango legal de la norma viene justificado, en especial.

- Por regularse un trámite procedimental esencial afectante al procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias, materia sujeta a reserva de ley por el artículo 105.c) de la Constitución.

- Por habilitarse un mecanismo exoneratorio de la preceptividad del informe técnico en el procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas, regulado en la Ley del Suelo, por lo que, en aplicación del principio *contrarius actus* y de jerarquía normativa, exige su regulación por ley.

- Por establecerse medidas específicas del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración que, en cuanto obligación legal, está sujeta al principio de reserva de Ley (artículo 106.2 Constitución Española y artículo 1090 Código Civil)».

Ciertamente, y sin perjuicio de que, como razonábamos en el apartado anterior, 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 a la asamblea legislativa (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), en este caso al Parlamento de Canarias, lo cierto es que en el presente caso, no se justifica suficientemente ni a lo largo de la tramitación de la aprobación del DL en las memorias justificativas, ni en la Exposición de Motivos, el requisito que venimos señalando en la doctrina antes referida, consistente en que «la "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».

Por tanto, en el presente caso, este Consejo Consultivo considera que el referido presupuesto habilitante no se justifica suficientemente.

Efectivamente, si bien 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, no resulta suficiente para justificar la legislación de urgencia. En este sentido, se han argumentado los efectos de la demora en la tramitación de las licencias por deficiente dotación de medios personales y materiales de los Ayuntamientos, que constituyen para el DL su presupuesto de necesidad, y es coherente con ello y encuentra conexión, que acuda a fórmulas colaborativas público-privadas para la emisión del informe técnico en el procedimiento de otorgamiento de licencias con la finalidad de agilizar dichos procedimientos.

Ahora bien, la Exposición de Motivos del DL, en su justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante, no menciona ninguna de las disposiciones legales a que se refieren las Disposiciones Finales, salvo la referencia a las modificaciones realizadas para dar cumplimiento al acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma sobre el DL 1/2024. No hay en la Exposición de Motivos referencia alguna a la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad para modificar tales disposiciones legales, excepto la citada salvedad, lo que supone una carencia de la norma que se dictamina y que al tener que ser convalidado en bloque todo su contenido, constituye un relevante defecto del DL, sin perjuicio de que tal omisión pudiera aún ser salvada en el trámite parlamentario por una suficiente explicación del Gobierno. En consecuencia, este Consejo Consultivo alcanza la conclusión de que la extraordinaria y urgente necesidad no ha sido justificada suficientemente por el DL que se dictamina.

Por lo demás, la circunstancia de que la situación que ampara la aprobación del presente DL ha persistido en el tiempo no impide la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, como hemos señalado entre otros en nuestro Dictamen 166/2024, de 2 de abril: « (...) también concurre en la modificación del Decreto- ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (Disposición final primera), convalidado recientemente, para ofrecer mayor certidumbre que permita la más

rápida aplicación de las medidas que establece, que contiene medidas de directa aplicación para hacer frente a la crisis habitacional causada por el volcán, (así lo explica la Exposición de Motivos), pues, como expusimos en el Dictamen 112/24, persiste la “emergencia habitacional” en toda Canarias, perdurando esa situación de extraordinaria y urgente necesidad en la isla de La Palma mientras no llegue la recuperación territorial (...)».

En el mismo sentido nos hemos pronunciado en nuestros Dictámenes 112/2024, de 5 de marzo, 191/2024, de 16 de abril y 98/2024, de 20 de febrero.

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).

El contenido del presente DL no afecta a estos límites materiales.

VII

Observaciones al contenido del Decreto-ley

Una vez examinado el contenido del DL resulta oportuno formular las siguientes consideraciones:

1. De carácter general

1.1. Exposición de Motivos

En primer lugar, en aras de que quede amparado el uso de la legislación de urgencia, especialmente, para la adopción de las heterogéneas medidas adoptadas en la parte final del DL, se han de justificar más profusamente los presupuestos habilitantes de la norma utilizada, su extraordinaria y urgente necesidad y la conexión de las medidas adoptadas con aquéllas.

Por otro lado, y en íntima relación con lo anterior, procede señalar que, prevé el art. 74.3, de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias que *«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»*.

Sin embargo, tal y como se ha analizado en el Fundamento V del presente Dictamen, la Exposición de Motivos se limita a indicar que el DL se inserta en el marco de la competencia legislativa contemplada en el art. 158.d) EAC, siendo, sin embargo, además, otras las competencias que se ejercitan en el DL, por lo que deberá complementarse en este sentido la Exposición de Motivos.

1.2. Sobre los informes técnicos emitidos por las entidades colaboradoras

A fin de solventar la demora en la tramitación de las licencias urbanísticas, el DL que nos ocupa viene a establecer en su art. 1:

«Artículo 1.- Informes técnicos de conformidad emitidos en régimen de colaboración.

1.A los efectos previstos en el artículo 342.3.a) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se entiende por informe técnico de conformidad emitido en régimen de colaboración aquel informe técnico que se aporte al expediente administrativo, en el que se constate la adecuación del proyecto examinado en relación a todos, algunos o alguno de los extremos señalados en dicho precepto legal y haya sido emitido:

a)por colegio profesional competente, por medio propio personificado o por entidad urbanística de colaboración, a petición de la Administración urbanística actuante que haya convenido, encargado o contratado, respectivamente, su emisión o,

b)por colegio profesional competente o por entidad colaboradora, a quien la persona interesada haya solicitado directamente su emisión.

Los colegios profesionales, los medios propios personificados y las entidades urbanísticas de colaboración tienen, todos ellos, la consideración de entidades colaboradoras a los efectos del presente Decreto ley».

La técnica de la externalización de informes constituye una novedosa medida que ha de ser recibida en el ordenamiento jurídico con cautela, dada la afectación de los principios del procedimiento administrativo común, y para asegurar la íntegra defensa del interés general.

De entrada, se constata que la reforma que introduce el DL se limita exclusivamente al trámite de informe técnico preceptivo en el procedimiento de otorgamiento de licencias, sin referirse a otras fases posteriores del mismo que conducirán a la resolución final, que por supuesto tampoco pretende externalizarse.

Igualmente, podría plantearse el problema del alcance de tales informes técnicos en cuanto a los informes técnicos en cuanto a los efectos determinantes sobre el conjunto de este procedimiento especial, o incluso sobre la resolución final.

Dado el carácter reglado de la licencia, el informe técnico que la precede deberá pronunciarse sobre datos y condiciones de la obra proyectada con eventual alcance respecto de la resolución final resultante. En tal sentido el informe técnico se pronunciará sobre cuestiones de técnica constructiva o edificatoria del proyecto presentado, y acerca de la adecuación del mismo «a la legalidad ambiental, territorial y urbanística» (art. 342.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, según el texto introducido por la DF 1.^a del DL).

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) ha abordado esta cuestión en alguno de sus informes. Así en el n.º 36/1998, de 16 de diciembre consideró que «la elaboración de informes o valoraciones técnicas, trascendentales para alcanzar propuestas de resolución, son tareas que se conectan claramente con actuaciones anejas al ejercicio de potestades públicas». No obstante, esta posición de la JCCPE viene matizada si tales informes se limitan «actuaciones de mero apoyo administrativo o técnico».

En el caso de los citados informes técnicos, no se trata de meros instrumentos de asesoramiento a la Administración, sino que entrarán a valorar la idoneidad urbanística y técnica del proyecto presentado, por lo que su capacidad de inducir o condicionar la resolución final no se debe descartar.

En segundo lugar, otra cuestión que procede analizar es la de si la emisión del informe técnico constituye una facultad que pudiera entenderse reservada a los funcionarios públicos.

El art. 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local (LRBRL), establece:

«Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Sin embargo, la emisión de un mero informe técnico no implica participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas, ni ejercicio de autoridad; pero sí pudiera resultar relevante garantizar que en el ejercicio de tales facultades técnicas concorra objetividad, imparcialidad o independencia, cuya garantía se viene asegurando con su reserva a los funcionarios públicos.

La citada LRBRL como el resto de la normativa de régimen local no formula una concreta y explícita reserva a la emisión de este tipo de informes técnicos a favor de los funcionarios.

Otra norma básica se refiere a esta cuestión (el art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por RD 5/2015, de 30 de octubre), para reservar determinadas tareas a los funcionarios.

Tampoco, en este precepto del EBEP se formula una explícita reserva a este tipo de informes, y no resulta fácil sostener que el ejercicio de tales atribuciones técnicas esté dirigido a *«salvaguardar los intereses públicos de las Administraciones»*.

Y, finalmente, en relación con los informes técnicos presentados por el particular solicitante de la licencia, el mismo no expresa su propio criterio o valoración al respecto, sino que manifiesta la opinión técnica de entidades de colaboración sobre las cuales habrá de presumirse su independencia e imparcialidad, que el propio DL se ocupa de asegurar. El ordenamiento jurídico habrá, en todo caso, de garantizar la neutralidad cuando se emita por tales entidades los citados informes, en concreto, de disconformidad con el proyecto de obras sin que ello conlleve desautorizar la

externalización de estas facultades técnicas, ni que ello sea contrario a los intereses públicos.

Por último y en relación con todo ello ha de hacerse constar que el art. 7.3.b) DL retiene en el seno de la Administración municipal la facultad de recabar informes técnicos sobre los extremos ya informados en el informe aportado.

2. Otras observaciones puntuales al DL

Artículo 1.1

De conformidad con el último párrafo de este art. 1.1 tienen la consideración de «*entidades colaboradoras*» los colegios profesionales, los medios propios personificados y las entidades urbanísticas de colaboración.

Por ello introduce confusión en el precepto la redacción de la letra b) del mismo art. 1.1, al disponer que el informe técnico de conformidad haya sido emitido «*por colegio profesional competente o por entidad colaboradora a quien la persona interesada haya solicitado directamente su emisión*».

El término «*entidad colaboradora*» ha de ser sustituido por «*entidad urbanística de colaboración*», pues el particular, si bien puede acudir a un colegio profesional o a estas entidades privadas, en ningún caso tendría opción de solicitarlo al medio propio personificado de la Administración. Es muestra de ello el propio contenido del art. 5.1 DL, que específicamente se refiere a los informes solicitados por los interesados a los colegios profesionales o a las entidades urbanísticas de colaboración.

2.2 Artículo 4.6

El art. 4.6 DL señala que «*Las entidades colaboradoras que hayan presentado la comunicación previa que se encuentre vigente pero que no se encuentren inscritas en el registro administrativo previsto en el presente artículo podrán actuar como tales, siempre que acrediten cumplir los requisitos establecidos en el apartado 2 ante la Administración urbanística actuante*», mas, el apartado 2 se refiere a los requisitos del apartado anterior, por lo que el apartado 6 deberá referirse a los requisitos del apartado 1.

2.3 Artículo 5.3 y artículo 7.3

Tanto el art. 5, que prevé los supuestos en los que el informe técnico aportado haya sido emitido por colegio profesional competente o por entidad urbanística de colaboración, directamente a instancias del propio interesado, como el art. 6, relativo a los supuestos en los que el informe técnico solicitado a entidades

colaboradoras haya sido a instancias de la propia Administración, señalan en sus respectivos apartados 3: *«El informe técnico así emitido, una vez aportado al expediente administrativo, será remitido, en su caso, a los órganos o unidades de la Administración urbanística actuante que fueren competentes para la emisión de los informes técnicos municipales, a los efectos del ejercicio de las funciones previstas en el artículo 7.3 del presente Decreto ley».*

Aunque de forma poco clara, parecen indicar estos preceptos que los informes habrán de ser remitidos a los órganos o unidades de la Administración urbanística actuante que fueren competentes para la emisión de los informes técnicos municipales en aquellos casos en los que procede que sea necesario ejercitar las funciones previstas en el art. 7.3. No establecen sin embargo el órgano competente para efectuar esa remisión, al propio tiempo que resulta contradictorio que las circunstancias establecidas en el art. 7.3 puedan ser apreciadas por un órgano que no sea precisamente el encargado de elaborar el informe técnico municipal. Las circunstancias establecidas en este art. 7.3, como la de determinar si el informe en régimen de colaboración no se ha pronunciado sobre determinados extremos (apartado a) o la valoración de si resulta preciso la emisión de informe técnico municipal a pesar de que el de colaboración es de conformidad (apartado b) o el requerimiento de subsanación o complemento de este informe (apartado b) son todas cuestiones técnicas que, en puridad, deberían ser apreciadas por el personal de la oficina técnica municipal y no quedar en manos de otro órgano, que además no se determina en estos arts. 5.3 y 7.3 del Decreto-ley.

2.4 Artículo 5.4

El art. 5.4 presenta una redacción confusa cuando establece que el Pleno de la Corporación podrá rechazar la eficacia de los informes técnicos emitidos en régimen de colaboración y aportados a instancias del interesado. Parece dar a entender con ello que se refiere a los concretos informes aportados, si bien de su lectura conjunta con el art. 6.1,c) DL, en realidad se recoge la opción municipal de no permitir la colaboración para la emisión de informes cuando estos pretendan ser aportados por los interesados, lo que se especifica claramente en el último precepto citado.

Disposición final primera, apartado Uno

Esta DF introduce una modificación en el texto del art. 342.3 de la Ley 4/2017, de 13 de julio. Llama la atención que del nuevo texto de este precepto se ha prescindido del párrafo final del ahora vigente, que señalaba:

«Si el informe jurídico no fuera realizado por la Secretaría General del Ayuntamiento o Servicio que corresponda, este será recabado preceptivamente cuando los informes jurídico y técnico fueren contradictorios entre sí en cuanto a la interpretación de la legalidad ambiental, territorial y urbanística aplicable».

Pues bien, dado que corresponde al Secretario de la Corporación el asesoramiento legal preceptivo, su intervención en un supuesto como el descrito en el texto suprimido parece necesario y legalmente exigible.

Disposición final primera Tres, apartado Cinco

El texto del apartado 5 objeto de esta observación coincide en su actual redacción literalmente con el del art. 8.3 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por lo que no hay contradicción con la legislación básica estatal.

No obstante, es doctrina consolidada de este Consejo Consultivo, que sigue el criterio de la jurisprudencia, que no procede utilizar las «*leges repetitae*» para evitar la eventual contradicción con la legislación básica cuando ésta cambia su contenido.

Así, hemos señalado en nuestro Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, con cita de otros muchos, entre otros, los DDCCC 553/2018, de 12 de diciembre, 202/2022, de 19 de mayo y 501/2021, de 19 de diciembre, lo siguiente:

« (...) 1.2. En segundo lugar, en determinados preceptos del PL se efectúa una reiteración, particularmente, de la Ley básica estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y de otras normas básicas estatales.

Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las leges repetitae. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; 275/2018, de 15 de junio; 410/2021, de 3 de septiembre; 501/2021, de 19 de diciembre; y 202/2022, de 19 de mayo) hemos señalado lo siguiente:

“La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

‘No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases’.

*Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18].*

Asimismo, en el Dictamen 553/2018, de 12 de diciembre, este Consejo ha señalado:

*“La doctrina constitucional sobre las *leges repetitae* se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma.*

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando esta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del Ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico». (F.V., apdo. 1.2 DCCC 42/2023, de 1 de febrero).

CONCLUSIONES

- 1.** La Comunidad Autónoma ostenta competencia para regular el objeto sobre el que versa el Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso para la construcción de viviendas.
- 2.** El presupuesto habilitante que permitiría al Gobierno de Canarias el dictado del presente Decreto-ley debe justificarse suficientemente, en los términos expuestos en el Fundamento VI.
- 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.