



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 11 / 2026

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto- ley 7/2025, de 23 de diciembre, de ampliación del período de aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a determinadas operaciones relativas a la erupción volcánica en la isla de La Palma (EXP. 563/2025 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 30 de diciembre 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 7/2025, de 23 de diciembre, «*de ampliación del periodo de aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a determinadas operaciones relativas a la erupción volcánica en la isla de La Palma*».

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un Decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa del Parlamento 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 titular de la Presidencia del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen se fija hasta el día 12 de enero de 2026 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 7/2025, de 23 de diciembre, de ampliación del periodo de aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a determinadas operaciones relativas a la erupción volcánica en la isla de La Palma, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 254, de 24 de diciembre de 2025.

II

Sobre los Decretos-ley autonómicos

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

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.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado también acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-ley. Tanto en la STC 95/2025 (Pleno), de 9 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-ley 11/2021, de 2 de septiembre, de Canarias, como en las SSTC 64/2025 (Pleno), de 13 de marzo y, 40/2025, de 11 de febrero, señalando ésta última, 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)».

Y, con anterioridad, entre otras, en la STC 40/2021, de 18 de febrero.

«Este tribunal ha considerado, así mismo, que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los Gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, entre otras)».

Por lo tanto, los decretos-ley (DL) derivados de los ejecutivos autonómicos, están sometidos a límites constitucionales, materiales o adicionales. En Canarias, 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.

En cuanto al control de los citados límites materiales de los decretos-ley, el TC, viene indicando que si la regulación afecta al derecho de los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma reconocido en su propio Estatuto, el concepto «*afectación de derechos*» requiere tener en cuenta la configuración constitucional o estatutaria del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate, aclarando que lo que está vedado al decreto-ley es afectar al régimen general del derecho de que se trate, o al contenido o elementos esenciales de dicho derecho (STC 118/2025, FJ 6).

Del mismo modo, la STC 95/2025, de 9 de abril, FJ 3,C advierte que la vulneración de la prohibición de afectar a los derechos fundamentales garantizados en el Título I CE.

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, del Decreto-ley sobre el que se nos solicita 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. Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma que nos ocupa, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC), regula de forma específica el Decreto-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 hemos señalado de forma reiterada en nuestros Dictámenes (por todos y recientemente, Dictamen 5/2026, de 8 de enero), 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-leyes.

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

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

2. Como antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen se encuentran los siguientes:

- Memoria justificativa abreviada, de fecha 22 de diciembre de 2025, emitida por el Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea. Esta Memoria viene constituida por diversos apartados en los que se examinan la justificación, finalidad y objetivos de la iniciativa, [apartado A)], la extraordinaria y urgente necesidad [apartado B)], el contenido de la iniciativa [apartado C)], la memoria económica [apartado D)], la participación ciudadana [apartado D)], los informes sobre impacto de género y de impacto empresarial [apartados E) y F)] y el análisis de impacto en la normativa sectorial [apartados G), H), I), J) y K)], relativos, respectivamente, a la infancia y adolescencia, a la familia, a la identidad y expresión de género a la características sexuales y, finalmente, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad].

- Remisión del Proyecto de Decreto-ley a la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda a efectos de la emisión del informe preceptivo al que se refiere el apartado Cuatro de la Disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

- Comunicación a la Secretaría del Consejo de Gobierno relativa al inicio de la tramitación del proyecto de decreto-ley, cursada el 23 de diciembre de 2025 por la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (art. 74.2 LPGC)

- Propuesta de Acuerdo de aprobación del Decreto-ley efectuada el 23 de diciembre de 2025 por la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea [arts. arts. 58.1, a) y 74.5 LPGC], así como el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó, en su sesión celebrada el mismo día, el Decreto-ley que se dictamina.

- Decreto del Presidente n.º 100/025, de 23 de diciembre, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 7/2025, de 23 de diciembre, de ampliación del periodo de aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto

Canario a determinadas operaciones relativas a la erupción volcánica en la isla de La Palma.

El Decreto-ley aprobado ha sido publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 254, de 24 de diciembre de 2025 [art. 74.6 LPGC].

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del presente DL se adecua al procedimiento exigible.

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:

«La adopción del presente Decreto ley se adecua a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, en los términos previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se justifica que la norma es respetuosa con el principio de necesidad pues nace de una situación anómala: un desastre natural que provoca la precariedad de una parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que exige medidas excepcionales que ayuden a restablecer su situación anterior. Asimismo, se cumple el principio de eficacia y proporcionalidad en tanto que con ella se consigue el fin perseguido, que es ampliar el periodo temporal de aplicación de determinadas medidas destinadas a aliviar la carga tributaria de aquellos que han visto mermada su capacidad económica como consecuencia de una situación anómala.

Igualmente, se da cumplimiento al principio de seguridad jurídica, destacándose que la medida que incorpora es congruente con el ordenamiento jurídico y que el mandato es claro y preciso, evitando situaciones de incertidumbre jurídica. Por otro lado, la norma no tiene por objeto la introducción de cargas administrativas, dando plena satisfacción al principio de eficiencia.

Por último, esta norma es coherente con el principio de transparencia al definir claramente la situación que la motiva y su objetivo en la parte expositiva, sin que se hayan realizado los trámites de participación pública en consideración a la especial naturaleza derivada de la urgente necesidad que solventa la norma legal que se aprueba».

IV

Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto, conforme a su artículo único, la modificación del primer párrafo del apartado tres de la disposición adicional sexta del texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de

Canarias en relación al Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre, que queda redactado del modo siguiente:

«Hasta el día 31 de diciembre de 2026, será aplicable en el Impuesto General Indirecto Canario el tipo cero a las entregas o importaciones de bienes y servicios, excluidos los bienes inmuebles, los necesarios para la reposición, recuperación, o reactivación de las actividades empresariales o profesionales, incluidas las agrícolas, ganaderas, forestales o pesqueras, y las actividades culturales, sanitarias, educativas, científicas, deportivas, sociales o religiosas, en aquellos casos en los que las construcciones, instalaciones o explotaciones en las que se desarrollaban estas actividades hayan sido destruidas o dañadas directamente por la erupción volcánica».

2. En la Exposición de Motivos del DL se justifica esta modificación legislativa en los siguientes términos:

« (...) la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la aplicación del tipo cero a una serie de operaciones que tenían (por objeto), y tienen porque siguen en vigor, paliar los efectos negativos y las graves secuelas de la erupción el día 19 de septiembre de 2021 del volcán Tajogaite, que sorprendió por su virulencia y larga duración (hasta el 13 de diciembre de 2021), a través del artículo 4 del Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma (en lo sucesivo, Decreto ley 12/2021), en cuya Exposición de Motivos se señala:

“Es la segunda vez que, en un periodo de tiempo muy corto, nos enfrentamos a una situación de emergencia impensable y que, a pesar de los grandes avances científicos y tecnológicos disponibles, ha sido imposible evitar. La primera fue mundial, la pandemia del COVID-19, y la de ahora afecta a una parte de nuestro territorio canario, a la isla de La Palma.

El domingo 19 de septiembre de 2021 se produjo una erupción volcánica en el municipio de El Paso, activándose inmediatamente el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) en fase de Alerta y Seguimiento Permanente, la Situación de Emergencia Nivel 2 y el semáforo volcánico en nivel rojo, correspondientes al Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA). Asimismo, se activó a la Unidad Militar de Emergencias en El Paso, desplazándose un considerable número de efectivos y vehículos, además de movilizar numerosos medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

(...)

La gravedad de los daños materiales producidos, especialmente en las viviendas, negocios, industrias y explotaciones agrícolas y ganaderas, así como la incidencia sobre la

actividad económica, hacen necesaria la adopción de medidas tributarias extraordinarias, con un triple fin: por un lado, ayudar a evitar las posibles dificultades de liquidez de los contribuyentes palmeros, en detrimento de la recaudación tributaria de la Agencia Tributaria Canaria, por otro lado, facilitar a los afectados la adquisición de nuevos bienes inmuebles, con diversos beneficios fiscales, y, por último, ajustar la tributación efectiva de determinados empresarios a los días sin erupción volcánica.

En este sentido, y con carácter excepcional, se adoptan las siguientes medidas:

(...)

En cuarto lugar, se crean nuevos supuestos de aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario con vigencia entre 2 y 5 años, por las entregas de bienes y prestaciones de servicios tendentes al alojamiento de las personas afectadas por la erupción volcánica, a la sustitución de inmuebles y vehículos destruidos, así como a la recuperación de las actividades ganaderas y agrícolas, extendiéndose, en este último caso, a las importaciones de bienes.

(...) ”.

El artículo 4 del Decreto ley 12/2021 está derogado desde el día 21 de octubre de 2025 como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor del texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación al Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre (en lo sucesivo, texto refundido).

En la actualidad todas las entregas de bienes, prestaciones de servicios e importaciones sujetas al tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario que estaban recogidas en el derogado artículo 4 del Decreto ley 12/2021, se encuentran insertas en la disposición adicional sexta del texto refundido.

Todas las operaciones cuya tributación supone la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario por mandato de la disposición adicional sexta del texto refundido, tienen un nexo común de naturaleza temporal: la entrega o importación o la prestación de servicios debe producirse antes del día 31 de diciembre de 2026, salvo el tipo cero aplicable a las operaciones contempladas en el apartado tres de la disposición adicional sexta cuya aplicación es hasta el día 31 de diciembre de 2025. Estas operaciones con distinto efecto temporal son las entregas o importaciones de bienes y servicios, excluidos los bienes inmuebles, necesarios para la reposición, recuperación, o reactivación de las actividades empresariales o profesionales, incluidas las agrícolas, ganaderas, forestales o pesqueras, y las actividades culturales, sanitarias, educativas, científicas, deportivas, sociales o religiosas, en aquellos casos en los que las construcciones, instalaciones o explotaciones en

las que se desarrollaban estas actividades hayan sido destruidas o dañadas directamente por la erupción volcánica.

Las mismas razones que justifican que se extienda hasta el día 31 de diciembre de 2026 la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a las operaciones descritas en los apartados uno y dos de la disposición adicional sexta del texto refundido, son aplicables, por coherencia, al ámbito temporal de aplicación del tipo cero a las operaciones de entrega o importaciones de bienes y prestaciones de servicios recogidas en el apartado tres de la misma disposición adicional sexta. En definitiva, no existe justificación para dicha diferencia temporal de aplicación. Procede, por tanto, la modificación del primer párrafo del apartado tres de la disposición adicional sexta del texto refundido, siendo evidente que esta modificación debe efectuarse con prontitud dada la cercanía de la fecha que en la actualidad se fija como límite a la aplicación del tipo cero: 31 de diciembre de 2025».

3. En lo que se refiere a la estructura y contenido del presente DL, el mismo consta de una Exposición de Motivos, una parte dispositiva compuesta por un artículo y una disposición final relativa a la entrada en vigor de la norma.

En la Exposición de Motivos se describen los objetivos de la norma, así como su contenido y su presupuesto habilitante. Se alude también a los principios de buena regulación y la mención de los preceptos del EAC que amparan la competencia autonómica para el dictado de la presente norma.

La parte dispositiva se destina, como anteriormente se ha señalado, a la modificación del primer párrafo del apartado tres de la disposición adicional sexta del texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación al Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre.

La Disposición final única se refiere a la entrada en vigor de la Ley, que se produjo el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma y rango de la norma

1. En lo que a la cuestión competencial se refiere y como se indica en la Exposición de Motivos, el art. 115 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias con el

alcance y condiciones establecidas en la legislación aplicable y su normativa de desarrollo.

La legislación aplicable a la que se remite el precepto estatutario viene constituida, en lo que ahora interesa, por el apartado Uno.2.º de la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, en cuya virtud la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida la competencia, entre otras, para la regulación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario, por lo que la regulación establecida en el presente Decreto-ley encuentra plena cobertura en el citado título competencial.

Sobre el referido título competencial este Consejo Consultivo se ha manifestado en diversas ocasiones. Así, recientemente, en nuestro Dictamen 98/2025, de 20 de febrero, con una extensa remisión a pronunciamientos anteriores (entre otros, Dictámenes 60/2021, de 17 de febrero, 502/2021, de 19 de octubre, 280/2022, de 7 de julio, 395/2022, de 18 de octubre, 12/2023, de 13 de enero, 259/2023, de 8 de junio, 414/2023, de 19 de octubre, 191/2024, de 16 de abril y 574/2024, de 10 de octubre), hemos señalado:

«Así pues, tratándose de la recuperación de una medida tributaria instaurada por el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma; prorrogada con posterioridad a través de sucesivos Decretos leyes; y que quedó sin efectos desde el 31 de diciembre de 2024 -como señala el propio legislador de urgencia-, procede reiterar lo manifestado por este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 574/2024, de 10 de octubre -emitido con ocasión del último de los decretos leyes que prorrogó tal medida-:

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

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

De acuerdo con el apartado Uno.2º de la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades

Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene atribuida la competencia para la regulación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario».

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

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

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

(...)

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

(...)

2.2. En cuanto a los tributos derivados del REF, el art. 115 EAC establece que “La Comunidad Autónoma de Canarias dispondrá de competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias con el alcance y condiciones establecidas en la legislación aplicable y su normativa de desarrollo”.

Las competencias de la CAC sobre el IGIC y el AIEM han sido analizadas reiteradamente por este Consejo con ocasión del dictamen de otros Decretos leyes en los que se incluían

medidas similares sobre estos tributos debido a la pandemia del Covid-19. Así, sobre estos títulos competenciales manifestábamos en el Dictamen 60/2021, de 17 de febrero, lo siguiente:

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

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

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

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

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

1º Las exenciones en operaciones interiores.

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

3º Los regímenes especiales.

4º Las obligaciones formales del Impuesto.

(...)

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

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

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

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

Cuatro. Los proyectos normativos de rango legal de modificación de la normativa de ambos tributos en aplicación de las competencias normativas a que se refieren los apartados uno y dos de esta disposición adicional deberán ser sometidos a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter previo a su remisión al Parlamento de Canarias.

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

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

En definitiva, en el mismo sentido que ya concluíamos en los citados Dictámenes, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta título competencial suficiente que le permite regular los tipos del IGIC, que es precisamente el objeto del presente Decreto-Ley.

2. En lo que concierne al rango de la norma aprobada se ha de indicar que éste se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa ex art. 9.3 CE, por cuanto la modificación de los textos legales -en este caso, el citado Texto Refundido- llevada a cabo por el artículo único del Decreto-ley, se ha de efectuar a través de una disposición normativa [Decreto ley] con idéntico rango -legal-.

Por lo demás, el DL se ajusta a las exigencias derivadas del principio de reserva de ley en materia tributaria, por cuanto la medida contemplada en la norma es de índole tributaria, algunos de cuyos elementos, entre los que se encuentran los tipos de gravamen, están reservados a normas con rango de ley [art. 8 de la Ley 58/2003,

de 17 de diciembre, General Tributaria y art. 3 de la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias].

VI

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

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad, con especial referencia a la potestad que corresponde a las Comunidades Autónomas.

El TC, entre otras en las SSTC 8/2023 de 22 de febrero FJ 5 y 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2, viene reiterando que «aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2; y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, pudiendo el estatuto añadir ‘cautelos o exclusiones adicionales’ con el fin de ‘preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico’ (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2)». (STC 126/2023, de 27 de septiembre de 2023, F3).

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

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de

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

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

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

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que *«la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender*

como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).

Asimismo, y en relación con 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 esta doctrina al Decreto-Ley 7/2025, de 23 de diciembre, y en lo que respecta a la concurrencia del presupuesto habilitante, en su Exposición de Motivos se acude a las razones que fundamentaron la aprobación del Decreto-ley 12/2021, señalando:

« (...) la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó la aplicación del tipo cero a una serie de operaciones que tenían (por objeto), y tienen porque siguen en vigor, paliar los efectos negativos y las graves secuelas de la erupción el día 19 de septiembre de 2021 del volcán Tajogaite, que sorprendió por su virulencia y larga duración (hasta el 13 de diciembre de 2021), a través del artículo 4 del Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma (en lo sucesivo, Decreto ley 12/2021), en cuya Exposición de Motivos se señala:

“Es la segunda vez que, en un periodo de tiempo muy corto, nos enfrentamos a una situación de emergencia impensable y que, a pesar de los grandes avances científicos y tecnológicos disponibles, ha sido imposible evitar. La primera fue mundial, la pandemia del COVID-19, y la de ahora afecta a una parte de nuestro territorio canario, a la isla de La Palma.

El domingo 19 de septiembre de 2021 se produjo una erupción volcánica en el municipio de El Paso, activándose inmediatamente el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) en fase de Alerta y Seguimiento Permanente, la Situación de Emergencia Nivel 2 y el semáforo volcánico en nivel rojo, correspondientes al Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA). Asimismo, se activó a la Unidad Militar de Emergencias en El Paso, desplazándose un considerable número de efectivos y vehículos, además de movilizar numerosos medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

(...)

La gravedad de los daños materiales producidos, especialmente en las viviendas, negocios, industrias y explotaciones agrícolas y ganaderas, así como la incidencia sobre la actividad económica, hacen necesaria la adopción de medidas tributarias extraordinarias, con un triple fin: por un lado, ayudar a evitar las posibles dificultades de liquidez de los contribuyentes palmeros, en detrimento de la recaudación tributaria de la Agencia Tributaria Canaria, por otro lado, facilitar a los afectados la adquisición de nuevos bienes inmuebles, con diversos beneficios fiscales, y, por último, ajustar la tributación efectiva de determinados empresarios a los días sin erupción volcánica».

Se señala también que «Las mismas razones que justifican que se extienda hasta el día 31 de diciembre de 2026 la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a las operaciones descritas en los apartados uno y dos de la disposición adicional sexta del texto refundido, son aplicables, por coherencia, al ámbito temporal de aplicación del tipo cero a las operaciones de entrega o importaciones de bienes y prestaciones de servicios recogidas en el apartado tres de la misma disposición adicional sexta. En definitiva, no existe justificación para dicha diferencia temporal de aplicación. Procede, por tanto, la modificación del primer párrafo del apartado tres de la disposición adicional sexta del texto refundido, siendo evidente que esta modificación debe efectuarse con prontitud dada la cercanía de la fecha que en la actualidad se fija como límite a la aplicación del tipo cero: 31 de diciembre de 2025».

Por último, en cuanto a la exigencia derivada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de que el Gobierno haga una definición explícita y razonada de la situación concurrente y que exista además una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten, se indica:

«La necesaria uniformidad e igualdad del ámbito temporal de aplicación del beneficio fiscal que constituye la aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a distintas operaciones cuyo objetivo es paliar las consecuencias negativas de la erupción del volcán Tajogaite el día 19 de septiembre de 2021 en el municipio de El Paso en la isla de La Palma, requiere que las operaciones contenidas en el apartado tres de la disposición adicional sexta del texto refundido tenga el mismo límite temporal que las operaciones contenidas en los apartados uno y dos de la mencionada disposición adicional sexta. Existe pues una plena homogeneidad entre la situación descrita en esta Exposición de Motivos y el contenido de la parte dispositiva; es decir, existe “conexión de sentido” entre la situación definida y la medida que en el presente Decreto ley se adopta».

Teniendo en cuenta lo argumentado por el legislador de urgencia, si bien de forma escueta, se constata de manera lógica y razonada el presupuesto habilitante de la norma. Atendiendo a la justificación que acaba de exponerse, la ampliación del ámbito temporal de aplicación del tipo cero del IGIC a las operaciones que se

describen persigue la finalidad de paliar las consecuencias negativas de la erupción volcánica acaecida en la isla de La Palma, estableciendo para ello el mismo límite temporal previsto para las restantes operaciones que se incluyen en la disposición adicional sexta del Texto Refundido.

Responde con ello el Decreto-ley a la misma finalidad que la prevista en el inicial Decreto-ley 12/2021 y en los dictados con posterioridad para establecer sucesivas prórrogas (Decreto-leyes 11/2022, de 29 de septiembre, 4/2023, de 25 de mayo, 6/2023, de, de 25 de septiembre, 4/2024, de 1 de abril y 8/2024, de 30 de septiembre, además del Decreto-ley 1/2025, de 3 de febrero, que contempló nuevamente la medida una vez vencida la anterior prórroga el 31 de diciembre de 2024). Procede aquí reiterar lo que ya manifestamos en nuestro Dictamen 98/2025, de 20 de febrero, recaído en relación con el citado Decreto-ley 1/2025, de 3 de febrero, por el que se modifican determinadas medidas autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados combustibles derivados del refino del petróleo para el periodo desde el día 1 de febrero de 2025 hasta el 31 de diciembre de 2025, y se determina la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma.

Ahora bien, han transcurrido varios años desde la erupción volcánica de Tajogaite (19 de septiembre de 2021) en el municipio de El Paso, en la isla de La Palma, sin que sea suficiente reproducir literalmente las mismas razones de necesidad y extraordinaria urgencia, invocadas en anteriores DL.

En efecto, en el presente DL, además del antecedente de la erupción y de sus efectos, se constata la continuidad de las consecuencias generadas por la erupción hasta la actualidad, por lo que se dispone que en el año 2026, se puedan beneficiar, con la aplicación en el Impuesto General Indirecto Canario del tipo cero, hasta el 31 de diciembre de 2026, *«las entregas o importaciones de bienes y servicios, excluidos los bienes inmuebles, los necesarios para la reposición, recuperación o reactivación de las actividades empresariales o profesionales, incluidas las agrícolas, ganaderas, forestales o pesqueras y las actividades culturales, sanitarias, educativas, científicas, deportivas, sociales o religiosas, en aquellos casos en los que las construcciones, instalaciones o explotaciones en las que se desarrollaban estas actividades, hayan sido destruidas o dañadas directamente por la erupción volcánica»*.

Secuelas o daños de difícil reparación en cuanto a su continuidad y su corrección, de forma inmediata sin uso de la legislación de urgencia.

Por lo que, en consecuencia, la medida de prorrogar el beneficio fiscal a los afectados para el año 2026, solamente se ha podido determinar con las referencias o datos correspondientes a finales del año 2025, que permite considerar razonada la concurrencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar el presente Decreto-ley [art. 46 EAC].

Y en otro orden se da el mismo tratamiento -aplicación del tipo cero hasta el 31 de diciembre de 2026- a las operaciones descritas en los tres apartados de la disposición adicional sexta del Texto Refundido.

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 [Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3)].

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

4. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se ha de indicar que, en el caso que nos ocupa, en el que la medida contenida en el artículo único Decreto-Ley es de carácter tributario, es preciso recordar que el art. 31 CE impone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, añadiendo que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. A lo que hay que añadir que el art. 133 CE atribuye la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Por tanto, se ha de analizar, a la luz de la jurisprudencia constitucional si el presente DL vulnera tal limitación. A tal efecto, procede reproducir lo manifestado por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 502/2021, de 19 de octubre, que tiene precisamente por objeto el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, en el que se señaló que:

« (...) en la STC 73/2017, de 8 junio, FJ 2.º, se viene a recordar que

“Este Tribunal ha afirmado que ‘de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no sólo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual ‘crear tributos’ (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE)’ (SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3; 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 6).

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

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

A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE, es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución”; lo que exigirá “tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras). En este sentido, dentro del título I de la Constitución se inserta el artículo 31.1, del que se deriva el deber de “todos” de contribuir

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

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

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

Por tanto, las medidas tributarias contenidas en el DL, al estar debidamente limitadas territorialmente, objetivamente, temporalmente, y dirigidas, en casos concretos, a sujetos pasivos concretos afectados por la erupción volcánica, no suponen una modificación sustancial de la posición de los contribuyentes frente a la globalidad de la tributación en Canarias en los tributos afectados.

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

En consecuencia, estas mismas consideraciones son aplicables también al presente Decreto-ley que se dictamina.

VII

Sobre el contenido del Decreto-ley

El contenido del Decreto-ley 7/2025, de 23 de diciembre, de ampliación del periodo de aplicación del tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario a determinadas operaciones relativas a la erupción volcánica en la isla de La Palma, mediante el que se modifica el primer párrafo del apartado tres de la disposición sexta del Texto Refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre, se adecua al parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EAC.

CONCLUSIONES

- 1.** La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley.
- 2.** La existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado del presente Decreto-ley, se estima razonado y coherente, en los términos expuestos en el Fundamento VI del presente Dictamen.
- 3.** El contenido del Decreto-ley se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación.