



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 6 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 5/2026, de 27 de julio, de medidas fiscales, de medidas para garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación Next Generation, y medidas para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, creditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias (EXP. 346/2026 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. La Excm. Sra. titular de la Presidencia del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 18 de agosto de 2026 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), de conformidad con lo establecido en el art. 161.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita Dictamen sobre el *Decreto ley 5/2026, de 27 de julio, de medidas fiscales, de medidas para garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación Next Generation y de medidas para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias*.

El art. 161.2 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, solicitar por parte de la Presidencia de la Cámara legislativa dictamen del Consejo Consultivo al

* Ponente: Sr. de Millán Hernández-Egea.

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.

2. En el escrito de la Presidencia del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen de carácter preceptivo se fija hasta el día 2 de septiembre de 2026 como plazo para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

3. El carácter preceptivo del dictamen, como se ha expuesto, deriva de lo ordenado 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.

4. La norma legal de carácter provisional sometida a conocimiento de este Consejo fue promulgada como Decreto ley 5/2026, de 27 de julio, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 163, de 14 de agosto de 2026.

II

Sobre los Decretos-ley autonómico

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; entre otras, en las SSTC 95/2025, de 9 de abril, 64/2025, de 13 de marzo, 40/2025, de 11 de febrero, 163/2025, de 7 de octubre y 28/2026, de 25 de marzo, señalando al respecto esta última (FJ 3):

«Dado que el recurso se dirige contra un decreto-ley dictado por un gobierno autonómico, debemos señalar que este tribunal ha considerado 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 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2; 8/2023, de 22 de febrero, FJ 5, y 113/2024, de 10 de septiembre, FJ 2, entre otras).

(...)

La doctrina de este tribunal en relación con el control sobre el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia ha quedado sintetizada, como se verá más adelante, en la STC 118/2025, FJ 3, con cita de la STC 113/2024, FJ 2».

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 DL; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del 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 en su art. 74 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».

Aunque la LPGC no se ha desarrollado reglamentariamente, en su art. 74.4 se describe el contenido que debe tener la memoria abreviada, que es el siguiente: las razones de interés general que justifican su aprobación; la extraordinaria y urgente necesidad de la norma; los fines y objetivos perseguidos; la proporcionalidad entre

los fines perseguidos y el contenido de la iniciativa; y otros estudios, informes o dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos.

Por tanto, ante la citada ausencia reglamentaria se ha de aplicar directamente lo establecido en la Ley, sin perjuicio de que también resulte 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).

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

- Propuesta de inclusión en el Proyecto de Decreto-ley de la modificación de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, remitida, con fecha 8 de julio de 2026, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, a la que adjunta memoria justificativa de las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa.

- Propuesta, de fecha 8 de julio de 2026, de inclusión en el Proyecto de Decreto-ley de medidas tributarias y de medidas presupuestarias para garantizar la gestión de los fondos *Next Generation*, en la que se justifica la modificación normativa y se incluye el texto articulado que se propone, remitida al día siguiente a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad. En esta misma fecha se remite corrección de errores del texto inicial.

- Comunicación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad a la Secretaría del Gobierno de Canarias, cursada el 9 de julio de 2026, relativa al inicio de la tramitación del Proyecto de Decreto-ley de medidas fiscales, de medidas para garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación *Next Generation* y de medidas para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias (art. 74.2 LPGC).

- Remisión del Proyecto de Decreto-ley a la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda, efectuada asimismo el 9 de julio de 2026, a efectos de emisión del informe preceptivo a 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, ya que la norma proyectada contiene modificaciones en el ámbito del Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio de Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias.

El Proyecto de Decreto-ley se remitió también en esta misma fecha a la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, a efectos de emisión del informe preceptivo a que se refiere el art. 65.3.d) de la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, ya que el texto normativo proyectado contiene una modificación del tipo impositivo en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

No consta en el expediente que estos informes hayan sido emitidos, habiendo expirado el plazo de emisión el 23 de julio de 2026, según consta en la certificación de la sesión celebrada por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Informe facultativo emitido con fecha 10 de julio de 2026 por el Director General de los Servicios Jurídicos.

- Memoria Económica de las medidas fiscales incluidas en el Proyecto de Decreto-ley, elaborada por el Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea con fecha 20 de julio de 2026.

- Memoria justificativa abreviada del Proyecto de Decreto-ley, de 23 de julio de 2026, elaborada conjuntamente por las Consejerías de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea y de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias. En la citada memoria en sus diversos apartados se examinan los siguientes aspectos: I) razones de interés general y de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la adopción de las medidas normativas, II) fines y objetivos perseguidos por las medidas propuestas en el Decreto-ley y relación de proporcionalidad con el contenido de la iniciativa y III) límites del Decreto-ley.

- Certificación expedida por la Secretaría del Consejo de Colaboración Insular relativa a la toma de conocimiento del Proyecto de Decreto-ley por este Consejo en

sesión extraordinaria y urgente celebrada el 23 de julio de 2026, en la que se hace constar que no se produjo ninguna intervención por los representantes insulares.

- Certificación expedida por la Secretaría del Consejo Municipal de Canarias relativa a la toma de conocimiento del Proyecto de Decreto-ley por este Consejo en sesión extraordinaria y urgente celebrada el 23 de julio de 2026, en la que se hace constar que no se produjo ninguna intervención por los representantes municipales.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 24 de julio de 2026 [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, de fecha 27 de julio de 2026, que elevan al Gobierno las titulares de las Consejerías de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea y de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias (art. 74.5 LPGC).

- Así mismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 27 de julio de 2026 el Decreto-ley que se dictamina.

Además, también obra el Decreto del Presidente núm. 68/2026, de 30 de julio, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto ley 5/2026, de 27 de julio, de medidas fiscales, de medidas para garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación Next Generation y de medidas para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del presente DL se adecua al procedimiento exigible en la LPGC, si bien en la Memoria justificativa abreviada no se han analizado los impactos normativos sectoriales de la norma aprobada.

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

«El presente Decreto ley se ajusta a los principios de buena regulación previstos el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias; así como en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta iniciativa normativa cumple los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad porque las medidas que comprende son las más adecuadas actualmente para alcanzar los fines perseguidos en relación con la mejora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma. A mayor abundamiento, tratándose de un decreto-ley, las razones expuestas anteriormente en relación con cada medida normativa para acreditar la concurrencia del supuesto habilitante previsto en los artículos 86 de la Constitución y 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias refuerzan la justificación del principio de necesidad en el contexto autonómico actual.

Por otro lado, la necesidad de atender eficazmente la gestión de los intereses generales requiere un vehículo jurídico eficaz, siendo el decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos. Igualmente, esta norma cumple el principio de proporcionalidad, por cuanto se trata de la regulación mínima e indispensable para la consecución de los objetivos indicados anteriormente; y con el principio de eficiencia, pues huye de establecer cargas administrativas para la ciudadanía o las empresas.

El principio de seguridad jurídica resulta plenamente garantizado por cuanto la norma respeta y se inserta coherentemente dentro del sistema de fuentes y con el resto del ordenamiento jurídico.

En relación con el principio de transparencia, no debe obviarse que la legislación de urgencia está exenta de la realización de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública, de conformidad con la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. Sin embargo, los objetivos perseguidos por este decreto ley están nítidamente explicados en su parte expositiva y en su correspondiente expediente administrativo, remitido al Parlamento de Canarias, con arreglo a las previsiones legales, y a disposición de la ciudadanía a través del Portal de transparencia del Gobierno de Canarias».

Se da con ello cumplimiento a la exigencia legal, si bien procede recordar que el art. 129 de la Ley 39/2025, de 1 de octubre, no es aplicable a las iniciativas legislativas autonómicas, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo.

IV

Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley

1. El presente Decreto-ley tiene un triple objeto pues en el mismo se adoptan determinadas medidas fiscales –Impuesto General Indirecto Canario y el arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias- (art. 1); Modificación de la Ley 5/1986, de 28 de julio del impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (art. 2); Modificación de la disposición adicional quinta del Texto Refundido de las

disposiciones legales vigentes en materia de tasas de precios públicos de la CAC, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio (art. 3); Modificación del apartado 2 del art. 37 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la CAC, en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, (art. 4); y sobre tributación especial y temporal de a importación de dióxido de carbono en el Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias (art. 5), así como determinadas previsiones - modificación de la Ley 4/2021, de 2 de agosto- para garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación Next Generation (art. 6) y, finalmente, para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, modificando la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (art. 7). Medidas todas ellas que se articulan, con excepción de la prevista en el art. 5, a través de concretas modificaciones legislativas, a las que se hará referencia más adelante.

2. La presente norma legal de carácter provisional se justifica, de acuerdo con lo señalado en su Exposición de Motivos, en la necesidad de adoptar medidas urgentes en los tres ámbitos señalados por las razones que asimismo se indican.

Así, introduce en primer lugar modificaciones en materia tributaria con la finalidad de, primero, clarificar y dar coherencia a la regulación de la tributación de la entrega o importación de combustibles derivados del refino del petróleo mezclado con biocarburante, tras la incorporación del aceite vegetal hidrogenado (HVO) por la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2026, garantizando un tratamiento homogéneo en la normativa del Impuesto General Indirecto Canario, el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, el Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo y la Exacción Fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción; segundo, adaptar a la doctrina del Tribunal Constitucional la regulación del tipo reducido de la modalidad de Actos Jurídicos Documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aplicable a determinadas operaciones efectuadas por las sociedades de garantía recíproca, suprimiendo el criterio de la territorialidad como elemento determinante para su aplicación; y, tercero, establecer un régimen de tributación excepcional y temporal de la importación de dióxido de carbono en el AIEM, previendo la aplicación del tipo cero para este hecho

imponible hasta el día 31 de marzo de 2027, medida que viene motivada por la parada de producción de la única empresa emisora de dicho gas en el archipiélago. A estos efectos, en el Decreto-ley se modifican diferentes textos legales y se establece la referida tributación excepcional.

Por otro lado, se adoptan determinadas reglas específicas de gestión presupuestaria dirigidas fundamentalmente a garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación Next Generation, que se materializa a través de la modificación de los arts. 25 y 27 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, con la finalidad de dar mayor flexibilidad a la tramitación de los gastos plurianuales y anticipados financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y evitar la pérdida de dicha financiación.

Por último, se establecen normas orientadas a garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, mediante la modificación de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, a fin de que la puesta en funcionamiento e inicio de la actividad de los centros y servicios quede sujeta a la presentación de una declaración responsable y no al vigente régimen autorizatorio, con la finalidad de simplificar y agilizar los procedimientos administrativos y dotar a la Administración de instrumentos adecuados para acelerar la incorporación de nuevos servicios y recursos.

3. En lo que se refiere a la estructura del presente Decreto-ley, el mismo consta de un Índice que se integra por una Exposición de Motivos, siete artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

La Exposición de Motivos describe los objetivos de la norma, así como su contenido, presupuesto habilitante y se explicitan los títulos competenciales que dan cobertura a la aprobación de la norma.

La parte dispositiva de la norma consta de los siguientes artículos:

- Artículo 1. Modificación 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.

- Artículo 2. Modificación de la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.

- Artículo 3. Modificación de la disposición adicional quinta del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio.

- Artículo 4. Modificación del apartado 2 del artículo 37 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril.

- Artículo 5. Tributación excepcional y temporal de la importación de dióxido de carbono en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias.

- Artículo 6. 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.

- Artículo 7. Modificación de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

La parte final de la norma se integra por una Disposición transitoria única y dos Disposiciones finales.

La Disposición transitoria única se refiere a los procedimientos de autorización de funcionamiento de centros y servicios y los procedimientos de acreditación de servicios que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del Decreto ley.

La disposición final primera establece la habilitación a las personas titulares de los Departamentos competentes en el ámbito material correspondiente para que mediante orden se dicten cuantas disposiciones se requieran para la aplicación efectiva de lo establecido en el Decreto-ley.

Por último, la disposición final primera se refiere a la entrada en vigor del Decreto-ley, que se produjo el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales y, por tanto, habilitación jurídica suficiente para regular el ámbito material al que se contrae el contenido del presente Decreto-Ley.

Así, por lo que se refiere a las medidas tributarias y, en concreto, a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, el art. 115 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, atribuye a la Comunidad Autónoma competencias normativas en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), 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 por 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, en lo que ahora interesa, la competencia en el IGIC para la regulación de las exenciones en operaciones interiores y de los tipos de gravamen (apartado Uno, 1.º y 2.º) y en el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM) para regular el ámbito objetivo de los productos cuya entrega o importación determine la realización de su hecho imponible, así como las exenciones en operaciones interiores y los tipos de gravamen (apartado Dos, 1.º, 2.º y 3.º).

Sobre el referido título competencial este Consejo Consultivo se ha manifestado en diversas ocasiones. Así, recientemente, en nuestro Dictamen 11/2026, de 12 de enero y 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, 574/2024, de 10 de octubre). A estos Dictámenes nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias.

Por otra parte, el Decreto-ley también modifica la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, con el objeto de incluir entre los biocarburantes el aceite vegetal hidrogenado, de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la Disposición final novena de la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2026.

Este Impuesto Especial constituye un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, establecido en virtud de la potestad tributaria que a la misma reconoce el art. 133.2 CE, así como el entonces vigente art. 50 -actual art. 171- de su Estatuto de Autonomía y que ha de ejercerse dentro del marco de la Constitución y de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), cuya última modificación ha sido operada por la Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio. Al tratarse de un tributo propio de la Comunidad Autónoma, le corresponde la regulación de todos sus elementos, dado que ostenta plena capacidad normativa.

También sobre el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del petróleo ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos dictámenes, a los que nos remitimos (Dictámenes 13/1986, de 7 de mayo, 56/1997, de 16 de junio, 287/2008, de 8 de julio, 440/2008, de 25 de noviembre, 441/2008, de 1 de diciembre, 123/2009, de 24 de marzo y 218/2009, de 19 de mayo, entre otros).

Finalmente, en cuanto a las medidas tributarias, se modifica la regulación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta asimismo competencia normativa en relación con los tributos cedidos, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Canarias y, en concreto, por lo que se refiere al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, con el alcance previsto en el art. 33 de la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en relación con los arts. 17.c) y 19.Dos.d) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como el artículo 2 de la Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones

de dicha cesión. En virtud de esta normativa, la Comunidad Autónoma ostenta competencia para regular, en la modalidad «*Actos Jurídicos Documentados*», el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regular deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión del tributo.

Por otra parte, en cuanto a la modificación que afecta a las medidas de gestión presupuestaria previstas para la ejecución de los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación «*Next Generation EU*», ha de señalarse, como ya señalamos en nuestro Dictamen 190/2021, de 19 de abril, que 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. Dentro de las previsiones estatutarias, interesa especialmente dejar constancia que se contempla, entre ellas y por lo que aquí atañe, la competencia para la gestión de los fondos europeos (art. 175). En todo caso, sin embargo y como también señalamos en el citado Dictamen, ha de respetarse el marco normativo institucional establecido en la Constitución, Leyes de Estabilidad y Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por último, las medidas previstas para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias han sido adoptadas en el ejercicio de las competencias previstas en el art. 142.1 EAC, que incluye, de conformidad con este precepto estatutario y entre otras «*la regulación y la ordenación de los servicios sociales*» [apartado 1,a)], en la que se incardina las modificaciones que se operan en el Decreto ley en relación con la acreditación de los centros.

Sobre el referido título competencial este Consejo Consultivo se ha manifestado en diversas ocasiones (entre otros, Dictámenes 155/2023, de 17 de abril y 152/2023, de 13 de abril -con cita de su doctrina anterior establecida en sus Dictámenes 133/2023, de 30 de marzo, 145/2021, de 26 de marzo- 145/2025, de 8 de abril y 342/2025, de 1 de septiembre) y, singularmente, en relación con la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, entonces en fase de Proyecto, el Dictamen 364/2017, de 10 de octubre, por lo que a ellos nos remitimos, bastando

ahora señalar que este título competencial ofrece cobertura suficiente a la norma de urgencia aprobada por el Gobierno.

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.

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, se afirma como, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero «el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-leyes» (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, 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 a ambos aspectos —la definición de la situación de urgencia y la existencia de conexión de sentido—, de acuerdo con la STC 12/2015 FJ), debemos reiterar lo que el TC considera al señalar 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)».*

Además, 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 y, en el mismo sentido, SSTC 163/2025, de 7 de octubre).

En el mismo sentido se han pronunciado las SSTC 163/2025, de 7 de octubre, 28/2026, de 25 de marzo, y 40/2026, de 26 de mayo, indicando esta última:

«Según la abundante doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la necesidad extraordinaria y urgente, los órganos estatales que intervienen en la aprobación y en la convalidación de los reales decretos-leyes disponen de un margen amplio de discrecionalidad política en la apreciación de la concurrencia de ese presupuesto habilitante, puesto que con esa norma con fuerza de ley se trata de afrontar situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieren de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el que se necesita 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, por todas). Además, esa valoración de la extraordinaria y urgente necesidad puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación; porque lo que importa no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia, cuanto que esas circunstancias existan (desde la STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, para la inactividad, y desde la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, para la previsibilidad). La exigencia constitucional de ese presupuesto es la constatación de un límite jurídico a la actuación normativa mediante decretos-leyes (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3), pero el control que corresponde a este Tribunal Constitucional sobre la concurrencia de ese requisito no puede suplantar y debe respetar ese margen de discrecionalidad que corresponde al Gobierno, al dictar el decreto-ley, y al Congreso de los Diputados, cuando homologa la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa a través de su convalidación (por todas, STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3). Por ello, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha definido como un control externo el que le corresponde realizar para verificar si concurre el presupuesto habilitante; control en el que habremos de atender, por una parte, a los motivos que explícita y razonadamente fueron tenidos en cuenta por el Gobierno para aprobar el decreto-ley, y que podrán constar tanto en su exposición de motivos como en el expediente de su elaboración, incluida la correspondiente memoria del

análisis de impacto normativo, o haberse puesto de manifiesto en el debate parlamentario para su convalidación; control en el que habremos de valorar, por otra parte, la conexión de sentido o relación de adecuación (congruencia) entre la situación que constituye el presupuesto habilitante y las medidas normativas que se adoptan en el decreto-ley (por todas, STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 5).c)».

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 5/2026, de 27 de abril, por lo que se refiere a la concurrencia de presupuesto habilitante es preciso distinguir los que en cada caso se aducen por el Gobierno autonómico para las distintas medidas que se adoptan (fiscales, de gestión presupuestaria y en el ámbito de los servicios sociales).

Por lo que se refiere a las medidas fiscales, se justifica el presupuesto habilitante en la existencia de dudas interpretativas en la aplicación de determinadas normas tributarias que resulta necesario despejar en aras al otorgamiento de mayor certeza y previsibilidad a los obligados tributarios. Junto a ello se invoca además la adaptación de un tributo cedido a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y, por último, el establecimiento de un régimen de tributación excepcional y temporal de la importación de dióxido de carbono en el AIEM, previendo la aplicación del tipo cero para este hecho imponible hasta el día 31 de marzo de 2027, medida que viene motivada por la parada de producción de la única empresa emisora de dicho gas en el archipiélago.

2.1. Por lo que se refiere a las modificaciones legislativas que se contienen en los arts. 1 a 6, ambos inclusive, del Decreto-ley (medidas fiscales), se indica en la Exposición de Motivos:

- Artículo 1:

«Como consecuencia de la inexistencia en la Comunidad Autónoma de Canarias de una actividad de producción de bienes derivados del refino del petróleo, se suprimió, con efectos desde el día 1 de enero de 2026, del ámbito objetivo del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM) los productos derivados del refino del petróleo contenidos en el Anexo 2º 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 el artículo único del Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre (en adelante, texto refundido del IGIC y el AIEM). Esta supresión se realizó a través del apartado dieciocho de la disposición final novena de la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2026 (Ley 9/2025).

Paralelamente a la eliminación en el ámbito objetivo del AIEM de los productos derivados del refino del petróleo contenidos en el Anexo 2º del texto refundido del IGIC y el

AIEM, también con efectos desde el día 1 de enero de 2026, se suprimió la aplicación del tipo de gravamen cero en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) a la entrega o importación de los productos derivados del refino del petróleo que formaban parte del ámbito objetivo del AIEM, pasando a tributar al nuevo tipo específico del 1 por ciento creado por el artículo 33 bis del citado texto refundido.

Por otra parte, hasta el día 31 de diciembre de 2025 la entrega o importación de los productos derivados del petróleo no integrados en el ámbito objetivo del AIEM, tributaban en el IGIC al tipo reducido del 3 por ciento conforme al artículo 54.1.j) de la Ley 4/2012 (vigente hasta el día 20 de octubre de 2025) y el 34.Uno.g) del texto refundido del IGIC y el AIEM (vigente desde el día 21 de octubre de 2025).

El citado artículo 33 bis del texto refundido del IGIC y el AIEM, fue añadido por el apartado cinco de la disposición final novena de la Ley 9/2025, y supone la aplicación desde el día 1 de enero de 2026 en el IGIC del tipo específico del 1 por ciento a las entregas e importaciones de petróleo y los productos derivados del refino del petróleo, incluso mezclados con biocarburantes, de forma universal; es decir, no circunscribe su ámbito de aplicación a los productos que hasta el día 31 de diciembre de 2025 tributaban al tipo de gravamen cero, sino también a los productos derivados del refino del petróleo que hasta el día 31 de diciembre de 2025 tributaban al tipo superreducido del 3 por ciento conforme al artículo 34.Uno.g) del meritado texto refundido. No obstante, no se derogó expresamente este último precepto, aunque tácitamente resulta inaplicable como consecuencia de la supresión de los apartados 16º y 18º del artículo 33.Uno del texto refundido del IGIC y el AIEM por el apartado tres de la disposición final novena de la Ley 9/2025. Esta no derogación expresa del citado artículo 34.Uno.g) está causando problemas de interpretación en los obligados tributarios sobre la subsistencia del tipo superreducido del 3 por ciento, y de dualidad de aplicación de dos tipos diferentes a la entrega o importación del mismo bien.

Por todo ello, resulta necesario que con urgencia se realicen los cambios normativos necesarios para despejar cualquier tipo de duda sobre la tributación en el IGIC de la entrega o importación de los productos derivados del refino del petróleo».

- Artículo 2:

«Por lo que se refiere a la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, debe tenerse en cuenta que el artículo 33.Uno.17º del texto refundido del IGIC y el AIEM, contempla la aplicación del tipo cero del IGIC a la entrega o importación de los biocarburantes. Hasta el día 31 de diciembre de 2025 el ámbito objetivo de los biocarburantes se circunscribía al biodiésel, bioetanol y biometanol, incorporándose desde el día 1 de enero de 2026 el aceite vegetal hidrogenado (HVO) conforme al apartado cuatro de la disposición final novena de la

Ley 9/2025, estableciéndose que el tipo cero no resulta aplicable cuando los biocarburantes se entreguen o importen mezclados con productos derivados del refino del petróleo.

Esta incorporación del HVO al ámbito objetivo de los biocarburantes tiene sus efectos en la regulación del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (IECDP), dada las dudas que existen sobre la tributación en la comercialización de los productos derivados del refino del petróleo sujeto a este tributo mezclado con HVO, por lo que es imprescindible con urgencia que al igual que se determina en el artículo 3.3 de la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, que estarán sujetas al impuesto las entregas de biocarburantes (biodiésel, bioetanol y biometanol) mezclados con las gasolinas o gasóleos cuya entrega mayorista se encuentra sujeta a este Impuesto, tributando al mismo tipo impositivo aplicable a las entregas de gasolinas o gasóleos, también se contemple, por coherencia, dentro de los biocarburantes al HVO».

- Artículo 3:

«En la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción regulada en la disposición adicional quinta del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, también se hace necesario, en coordinación con los tributos cuya aplicación corresponde a esta Comunidad Autónoma y que grava el tráfico de combustibles derivados del refino del petróleo como son el IGIC y el IECDP, contemplar la entrega de gasolina o gasóleo mezclados con biocarburantes. Esta situación hace preciso modificar la disposición adicional quinta del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio».

- Artículo 4, se justifica su presupuesto habilitante en los siguientes términos:

«La aplicación del beneficio fiscal contenido en el artículo 37.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, está condicionada al requisito subjetivo de que la sociedad de garantía recíproca tenga domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Nos encontramos ante un supuesto similar al examinado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 20/2022, de 9 de febrero de 2022, en el que se analizó el trato favorable que suponía la deducción del 50 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito, solo para las entidades con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Canarias, y concluyó que carecía de una justificación objetiva y legítima y que se establecía solo con base en el elemento territorial de la residencia, lo que infringía el principio de igualdad ante la ley tributaria de los artículos 14 y 31.1 de la Constitución Española y la prohibición de que las comunidades autónomas adopten medidas

que afecten a la libertad de circulación y de establecimiento de personas y bienes que se establece en los artículos 139.2 y 157.2 de la Constitución Española, y 9 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Dicha sentencia 20/2022 dispuso declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias» del artículo 41.9.2 a) de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

En la reciente STC 20/2026, de 25 de febrero, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia» del artículo 15 Seis del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio. Una vez constatada la identidad de situación entre la regulación gallega y la canaria, procede la modificación del artículo 37.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos con la eliminación del inciso “con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Sin mayores disquisiciones, resultan claras las razones de urgencia en la modificación legal que se propone teniendo en cuenta, en especial, la sentencia 20/2026 del Tribunal Constitucional».

- Artículo 5:

«En relación con el establecimiento de la tributación excepcional y temporal de la importación de dióxido de carbono en el AIEM es preciso subrayar que la principal productora en la Comunidad Autónoma de Canarias de dióxido de carbono (CO₂), en el proceso de producción que realiza, capta inicialmente el CO₂ de las emisiones de una empresa canaria en su proceso de producción de envases de vidrio, y lo transforma en un gas limpio y purificado para darle diferentes aplicaciones en sectores clave de la industria. No obstante, la empresa de la que obtiene el CO₂ se ha visto obligada a parar de forma temporal su actividad, debido a la situación de extrema incertidumbre sobre la evolución del mercado, la pérdida de demanda local y de exportación y el aumento del coste de los combustibles.

Se da la circunstancia que el dióxido de carbono es un bien que forma parte del ámbito objetivo del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), al estar incluida la partida arancelaria 2811.21.00.00, sujeta al tipo del 5 por ciento, en el Anexo 2º 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. A ello hay que añadir que la citada partida 2811.21.00.00 también se encuentra recogida en el Anexo 3º del texto refundido, lo que implica que la entrega de dicho producto por parte de su productor en Canarias se encuentra

exenta del AIEM conforme a lo establecido en el artículo 93.2 del texto refundido; es decir, que forma parte del denominado AIEM proteccionista.

En cuanto se inicie la parada de la producción por parte de la empresa emisora del dióxido de carbono en su proceso de producción de envases de vidrio, no existe producción local a la que deba protegerse, por lo que no hay razón para que el dióxido de carbono forme parte del AIEM proteccionista.

Consecuencia de todo ello, es que durante el período de parada de producción de la empresa de la que se obtiene el CO2 para su posterior tratamiento y limpieza, que se estima desde el día 1 de agosto de 2026 y hasta el día 31 de marzo de 2027, la importación de dióxido de carbono tribute al tipo del 0 por ciento.

Es evidente la necesidad de que de manera urgente se apruebe esta medida excepcional y temporal, dado que la parada de producción por parte de la empresa emisora del dióxido de carbono y en que se sustenta la producción en Canarias del CO2 limpio y purificado tratado está prevista para el día 1 de agosto. Ello implica que toda la demanda de CO2 por las industrias canarias se debería importar y el mantenimiento del AIEM, además de quedar desvirtuado al no haber producción local que proteger, conllevaría importantes costes adicionales a toda la restante industria canaria que utiliza en sus procesos dicho CO2».

2.2. En cuanto a la concurrencia del presupuesto habilitante en la modificación operada en el art. 6, se indica en la Exposición de Motivos de la norma lo siguiente:

«La crisis sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 tuvo un importante impacto en el orden mundial, y por lo tanto en el conjunto de los países de la Unión Europea, que propició que el Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 aprobara un paquete de medidas dirigidas a la reconstrucción de la economía de sus países miembros. Dada la afectación que la crisis tuvo en la sociedad y en la economía, especialmente en la actividad productiva de determinados sectores, como el turismo y el comercio, de gran relevancia para la economía canaria, se aprobó 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.

Las medidas adoptadas por la Unión Europea se concentraban en la puesta en marcha de un instrumento europeo de recuperación («Next Generation EU») por valor de 750.000 millones de euros en precios constantes del año 2018 junto con un refuerzo del marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027, instrumentándose este mecanismo europeo de recuperación en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-26.

El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), podía ejecutarse hasta 2026, por ese motivo entre las medidas de gestión presupuestaria contenidas en la citada Ley 4/2021, el artículo 25, en el que se regulaban los compromisos de carácter plurianual, preveía en su apartado 1 que “Podrán adquirirse compromisos de gastos con cargo a créditos

del servicio 70 Mecanismo de recuperación que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen cinco anualidades ni el ejercicio 2026 y que el gasto que se impute a cada uno de esos ejercicios, calculado sobre el crédito inicial a nivel de sección, servicio, programa y capítulo, no exceda de los siguientes porcentajes: el primer y segundo ejercicio el 100%, el tercero el 70%, el 60% en el cuarto y 50% en el quinto”, e, igualmente, el artículo 27 del mismo cuerpo legal, relativo a la tramitación anticipada de expedientes de gastos, en su apartado 3 consignaba que “en todo caso, la adquisición de dichos compromisos de gastos no podrá superar los límites de ejercicios posteriores siguientes: a) Podrán adquirirse compromisos de gastos anticipados con cargo a créditos del servicio 70 Mecanismo de recuperación que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen cinco anualidades ni el ejercicio 2026”.

Sin embargo, por los distintos departamentos ministeriales de la Administración General del Estado se han ido adoptando calendarios de ejecución que han ido ampliando los plazos inicialmente previstos como consecuencia de la complejidad técnica y administrativa de muchos de los proyectos.

Si no se adaptase la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias a la actual situación, en la que el Estado posibilita ampliaciones de plazo para la ejecución de las actuaciones, y se dota a la Comunidad Autónoma de Canarias de una mayor capacidad para asumir compromisos de gasto plurianual y reprogramar recursos con agilidad, contribuyendo a garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos, se estaría ante el eminente riesgo de perder financiación, lo que impediría asegurar la culminación de inversiones estratégicas para el desarrollo económico y social de Canarias».

2.3. Por lo que se refiere por último a la modificación contenida en el artículo 7, se justifica el presupuesto habilitante en los siguientes términos:

«La modificación de determinados preceptos de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias obedece a la necesidad de garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.

En el presente caso, la extraordinaria y urgente necesidad no responde a una razón abstracta de técnica normativa, sino a una situación material de insuficiencia del sistema para hacer efectivo un derecho ya reconocido. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, configura el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia como un derecho subjetivo y dispone que su efectividad debe garantizarse mediante una oferta de servicios integrada en las redes de servicios sociales de las comunidades autónomas, a través de centros y servicios públicos o privados concertados. Asimismo, su artículo 34.2 atribuye al

Consejo Territorial la fijación de los criterios comunes de acreditación de centros, servicios y entidades.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha avanzado de forma notable en la fase de reconocimiento del derecho, particularmente, tras las medidas de simplificación introducidas en materia de dependencia. Sin embargo, la mejora en la fase de reconocimiento ha desplazado el principal cuello de botella a la fase de efectividad material de la prestación.

(...)

Asimismo, la existencia de un número elevado de personas con programa individual de atención aprobado que no acceden de forma efectiva al servicio reconocido exige reforzar la capacidad de actuación de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para crear, financiar, organizar, concertar, contratar o gestionar plazas y recursos vinculados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuando resulte necesario para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos. Esta medida habilita una actuación autonómica complementaria de las que realizan Cabildos y Ayuntamientos, dirigida fundamentalmente a corregir situaciones de insuficiencia de recursos, demora en el acceso efectivo a las prestaciones por los beneficiarios, urgencia social, continuidad asistencial, necesidad de cohesión social o de equilibrio territorial.

Estos datos evidencian que el problema actual del sistema ya no radica prioritariamente en el reconocimiento formal del derecho, sino en la insuficiente disponibilidad efectiva de centros y servicios capaces de materializarlo. Esta situación se conecta directamente con la necesidad de aprobar con urgencia la modificación legal proyectada. El nuevo reglamento en tramitación establece un modelo orientado a simplificar y agilizar la intervención administrativa, manteniendo la declaración responsable para el funcionamiento de centros y servicios, configurando la declaración responsable como régimen de acreditación de los servicios, y reservando la autorización administrativa para la acreditación de centros. Además, incorpora mecanismos de transición para asegurar la continuidad de la actividad y la adaptación progresiva a los nuevos requisitos.

Ese modelo pretende precisamente reducir tiempos de incorporación de recursos y aumentar la disponibilidad efectiva de servicios sin menoscabo de las potestades de comprobación, control e inspección de la Administración.

Ahora bien, ese reglamento no puede desplegar plena eficacia si no se adecua previamente o de forma simultánea la Ley 16/2019, cuyo texto vigente sigue proyectando un modelo legal no plenamente alineado con el nuevo esquema de declaración responsable, acreditación, registro e inspección. En particular, la ley vigente mantiene la acreditación administrativa como presupuesto para concertar plazas o servicios con las administraciones públicas y remite por decreto el régimen de autorización y acreditación administrativa, lo que evidencia la necesidad de ajustar la cobertura legal para hacer coherente el nuevo marco reglamentario. El presente Decreto ley parte expresamente de esta necesidad de

garantizar la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica para permitir la entrada en vigor y plena efectividad del reglamento.

La urgencia se intensifica si se atiende a la situación real de la red de recursos vinculada al sistema de dependencia. En el marco del convenio de dependencia con los cabildos insulares, aproximadamente el 60% de los centros y servicios se encuentran sin acreditar, siendo la acreditación de carácter obligatorio para los centros y servicios que se encuadran dentro de la cartera de servicios de la dependencia y pretenden vincularse al sistema público.

Este dato pone de manifiesto que el régimen actualmente aplicable, derivado en la práctica del Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias y del marco legal vigente, ha resultado excesivamente complejo y poco operativo para culminar la acreditación de una parte muy relevante de los recursos existentes.

La simplificación del procedimiento de acreditación que impulsa la Comunidad Autónoma no constituye, por ello, una mejora meramente organizativa, sino una respuesta necesaria para remover un obstáculo administrativo real que está dificultando la disponibilidad efectiva de prestaciones.

A ello se añade la existencia de expedientes pendientes de autorización o acreditación, así como tiempos de tramitación que, en la práctica, ralentizan la incorporación efectiva de nuevas plazas y recursos al sistema. La modificación legal proyectada persigue precisamente simplificar y agilizar la intervención administrativa, reforzar la congruencia entre la ley y el reglamento en tramitación, y dotar a la Administración de instrumentos adecuados para acelerar la incorporación de nuevos servicios y recursos.

(...)

La urgencia, por tanto, se fundamenta en la necesidad de garantizar la efectividad real del derecho ya reconocido, acelerar la incorporación de centros y servicios acreditados, y evitar que la insuficiencia del marco legal vigente siga produciendo demoras incompatibles con la situación actual del sistema».

3. A la vista de las consideraciones expresadas en la Exposición de Motivos del Decreto-ley, se considera que se ha razonado suficientemente por el Gobierno la existencia del presupuesto habilitante para la aprobación de esta norma legal.

- Por lo que se refiere a las medidas fiscales y, en concreto, a las adoptadas en los artículos 1, 2 y 3, se trata de ofrecer coherencia al sistema y de despejar las dudas surgidas en la aplicación de los tributos tras los cambios normativos operados

por la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, y que afectan, por una parte, al tipo impositivo del IGIC de la entrega o importación de los productos derivados del refino del petróleo, en relación con la subsistencia del tipo del 3 % y de dualidad de aplicación de dos tipos diferentes a la entrega o importación del mismo bien y, por otra, a la tributación en la comercialización de los productos derivados del refino del petróleo sujeto al Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo mezclados con HVO. A esta misma razón responde la modificación relativa a la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción, en coordinación con los tributos que gravan el tráfico de combustibles derivados del refino del petróleo como son el IGIC y el Impuesto Especial sobre combustibles derivados del Petróleo. Se trata en definitiva de cohonestar la regulación tributaria en relación con los productos derivados del petróleo y los biocarburantes, a la vista de las disfunciones que se produjeron una vez en vigor la Ley 9/2025, clarificando la regulación. Desde esta perspectiva, las modificaciones que opera el Decreto-ley redundan directamente en la seguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 28/2026, de 25 de marzo, ha sentado que, *«como regla general, la seguridad jurídica no puede justificar un decreto-ley del Ejecutivo (STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 8). Así, la seguridad jurídica —o certeza sobre la regulación jurídica aplicable— no puede convertirse en todos los casos en un fin en sí mismo que justifique una acción normativa de urgencia, ya que de ser así todas las normas del ordenamiento justificarían su aclaración o modificación por la vía del decreto-ley (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5)»*.

Ahora bien, también ha señalado que *«no obstante, el propio Tribunal Constitucional ha flexibilizado este posicionamiento general, en el sentido de que, si bien no es suficiente con una situación de inseguridad jurídica para justificar un decreto-ley, esta situación sí que es relevante —en orden a legitimar una acción normativa de urgencia— cuando la incertidumbre venga calificada por unas determinadas circunstancias singulares, cuya presencia es la que reclama y fundamenta su urgente corrección (STC 29/2015, FJ 5). Más en concreto, estas circunstancias singulares pueden venir dadas, entre otras posibles, por el número de particulares afectados, por la envergadura de los intereses económicos afectados, o por la naturaleza de los derechos comprometidos (STC 29/2015, FJ 5)»*.

En el presente caso, estas singulares circunstancias pueden venir dadas precisamente por la alegada afectación que la falta de coordinación entre las normas tributarias está provocando en los obligados tributarios, tanto en relación con los tipos impositivos como sobre los concretos biocarburantes sujetos a tributación, que

ha surgido a raíz del cambio normativo introducido por la Ley de Presupuestos para 2026.

Por otra parte, en cuanto a la modificación operada en la regulación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, es la situación de discriminación por razón de residencia, constatada por el Tribunal Constitucional (SSTC 20/2022, de 9 de febrero y 20/2026, de 25 de febrero) lo que motiva la urgencia en llevar a cabo la modificación legislativa. Para el Tribunal Constitucional, circunscribir la aplicación del tipo de gravamen reducido de la modalidad actos jurídicos documentados a las sociedades de garantía recíproca con domicilio en la Comunidad Autónoma, introduce un factor de diferenciación carente de justificación en un interés constitucional prevalente y protegible, lo que determina, que se infrinja el principio de igualdad ante la ley tributaria de los arts. 14 y 31.1 CE y la prohibición de que las comunidades autónomas adopten medidas que afecten a la libertad de circulación y de establecimiento de personas y bienes que se establece en los arts. 139.2 y 157.2 CE y 9 c) LOFCA. Deriva pues la urgencia de la necesidad de suprimir el requisito del domicilio social para que las sociedades de garantía recíproca se acojan al beneficio fiscal.

Por último, se considera también razonada la existencia del presupuesto habilitante en relación con el establecimiento de la tributación excepcional y temporal de la importación de dióxido de carbono en el AIEM debido a la especial circunstancia que la fundamenta, de la que se ha dejado constancia en la Exposición de Motivos del Decreto-ley, y que implica, como también se señala, que toda la demanda de CO₂ por las industrias canarias se debería importar, por lo que el mantenimiento del AIEM, además de quedar desvirtuado al no haber producción local que proteger, conllevaría importantes costes adicionales a toda la restante industria canaria que utiliza en sus procesos dicho CO₂. En atención a estas circunstancias excepcionales, se establece que, durante el periodo temporal a que se contrae la norma, la importación de dióxido de carbono tribute al tipo del 0 por ciento.

- Por lo que se refiere a las medidas de gestión presupuestaria, se fundamenta el presupuesto habilitante en la necesidad de garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos, pues de lo contrario -se afirma- se estaría ante el riesgo inminente de perder financiación, ya que el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), en el momento en que se aprobó la Ley 4/2021, no podía superar el ejercicio 2026 y así se estableció en los arts. 25.1 y 27.3,a) de la citada Ley. Por

ello, se considera urgente modificar estos preceptos a fin de dotar a la Comunidad Autónoma de Canarias de una mayor capacidad para asumir compromisos de gasto plurianual y reprogramar recursos con agilidad, impidiendo así la pérdida de financiación y posibilitando con ello la culminación de inversiones estratégicas para el desarrollo económico y social de Canarias.

- Por último, en cuanto al presupuesto habilitante que determina la modificación de la Ley de Servicios Sociales de Canarias, se motiva la necesidad del cambio normativo a fin de solventar la carencia de centros y servicios, atendiendo a la situación real de la red de recursos vinculada al sistema de dependencia, ya que, en el marco del convenio de dependencia con los cabildos insulares, aproximadamente el 60 % de los centros y servicios se encuentran sin acreditar, siendo la acreditación de carácter obligatorio para los centros y servicios que se encuadran dentro de la cartera de servicios de la dependencia y pretenden vincularse al sistema público. A ello se añade la existencia de expedientes pendientes de autorización o acreditación, así como tiempos de tramitación que, en la práctica, ralentizan la incorporación efectiva de nuevas plazas y recursos al sistema. En este contexto, la modificación legal proyectada persigue simplificar y agilizar la intervención administrativa, ante la insuficiente disponibilidad efectiva de centros y servicios.

4. Se constata asimismo, la necesaria *«conexión de sentido»* entre las situaciones descritas y las medidas que en el DL se adoptan, en tanto que se dirigen a resolver las distintas situaciones que han dado origen a la aprobación del Decreto-ley,

5. Por último, y en cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste asuma determinadas funciones normativas, como son las atribuidas a las 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)] y en materia tributaria, siempre que se altere sustancialmente el sistema fiscal global o los elementos esenciales hecho imponible o base imponible de forma amplia y general.

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

En cuanto a las medidas 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.

Al respecto, la STC 163/2025, de 7 de octubre, condensa la interpretación del límite material del art. 86.1 CE en lo que se refiere a la afectación del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en los siguientes términos:

«En síntesis, para interpretar el límite material del art. 86.1 CE y, por tanto, determinar si ha existido «afectación» del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE, el Tribunal tiene declarado que 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, en consecuencia, el art. 86.1 CE 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, de 8 de mayo, FJ 9; 139/2016, de 21 de julio, FJ 6; 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5; 73/2017, de 8 de junio, FJ 2; 78/2020, FJ 3; 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 6; 17/2023, de 9 de marzo, FJ 3 A), y 11/2024, FJ 2].

A fin de valorar si se ha producido dicho efecto, 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; 83/2014, de 29 de mayo, FJ 5; 73/2017, FJ 2; 156/2021, FJ 6; 17/2023, FJ 3 A) y 11/2024, FJ 2].

Aplicada esta doctrina al presente caso, no se constata vulneración alguna de este límite material, pues la regulación contemplada en el Decreto, de limitado alcance y que afecta básicamente a determinados tipos impositivos, no constituye un pilar estructural del sistema tributario ni una modificación sustancial de la posición

de los contribuyentes frente a la globalidad de la tributación en Canarias en los tributos afectados. En esencia, los cambios normativos consisten en la supresión del tipo del 3 % en el IGIC, clarificando así la procedencia del tipo de un 1 % en el IGIC vinculado a los productos del petróleo (art. 34.Uno g) del Decreto Legislativo 1/2025), se mantiene un tipo reducido en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados (modalidad actos jurídicos documentados) del 0.1 %, que ahora se generaliza a toda sociedad de garantía recíproca, con independencia de que tenga o no su domicilio social en Canarias y se establece, con carácter temporal, un tipo 0 % en el AIEM a la importación del dióxido de carbono, lo que supone una minoración del tipo impositivo.

Consecuentemente, se 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 similares términos nos hemos pronunciado en relación con medidas de similar naturaleza, entre otros, en nuestros dictámenes, entre otros, 502/2021, de 19 de octubre y 11/2026, de 12 de enero.

Por todo ello, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley se ha de concluir afirmando que el mismo no afecta a derechos esenciales, ni a las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada o que regulen los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE.

VII

Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley

1. La regulación prevista en el Decreto-ley se adecua al orden constitucional-estatutario de aplicación.

- Por lo que se refiere en particular a las medidas fiscales, las modificaciones operadas se enmarcan en las competencias autonómicas sobre los tributos a los que afecta, en los términos en que ya se ha señalado en el Fundamento V, puesto que se introducen modificaciones en los tipos de gravamen del IGIC (supresión del tipo superreducido del 3 por ciento aplicable a las entregas de los productos derivados del refinado de petróleo) o la inclusión del HVO entre los biocarburantes en el Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo y en la exacción fiscal sobre la gasolina y el gasóleo de automoción, tributos propios de la Comunidad Autónoma sobre los que ostenta plenas competencias. Igualmente, el establecimiento del tipo cero en el AIEM a la importación de dióxido de carbono se ajusta a las competencias autonómicas en la materia.

En lo que se refiere al impuesto de Transmisiones patrimoniales y Actos jurídicos documentados, la modificación se limita a adecuar la regulación a los pronunciamientos del TC en relación con el domicilio de las sociedades de garantía recíproca, sin alterar el resto de la regulación ni el tipo de gravamen, que permanece inalterado, por lo que no presenta objeciones.

- Tampoco presenta reparos la modificación de las medidas de gestión presupuestaria relacionadas con los fondos europeos, que se limitan a la ampliación de los calendarios de ejecución que se han ido estableciendo por el Estado, sin alterar el resto de la regulación establecida en los artículos modificados.

- Por último, en cuanto a la modificación de la Ley de Servicios Sociales de Canarias señala la Exposición de Motivos que se modifica *«para adaptar las referencias legales a la declaración responsable, a la acreditación, al registro, a la inspección, al régimen de colaboración con el sistema público y al régimen sancionador asociado a la pérdida de eficacia de la declaración responsable o a la revocación de la acreditación»*.

Además, incorpora fórmulas para reforzar la capacidad de tramitación de expedientes mediante colaboración técnica, con garantías de imparcialidad, confidencialidad e independencia».

En esencia, la modificación responde a una triple finalidad:

En primer lugar, la Ley en su redacción original sometía al régimen de autorización tanto el proyecto de instalación y funcionamiento de los centros como el funcionamiento de los servicios.

La reforma operada sustituye la autorización de centros y servicios por la declaración responsable (art. 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas), adaptando las referencias legales en diversos preceptos de la Ley [arts. 2.2,b), 34.1, 48.2, 59.2, 62, 65.2, a), 69.3,e), 70, 72, 102,i) y p), 104.2 y Disposición transitoria cuarta], mediante la sustitución del término *«autorización»* por el de *«declaración responsable»*.

- En segundo lugar, se añade en el art. 48.2 una nueva letra s)- renumerando la vigente como t)- a fin de incluir entre las competencias de la consejería competente en materia de servicios sociales la de *«crear, financiar, organizar, y gestionar plazas y recursos de atención residencial, centro de día, centro de noche y demás centros y servicios vinculados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en especial en situaciones de insuficiencia de recursos, demora en el acceso efectivo por los beneficiarios,*

urgencia social, continuidad asistencial, necesidad de cohesión social o desequilibrio territorial».

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la norma, se trata con esta medida de habilitar una actuación autonómica complementaria de la que realizan los Cabildos y los Ayuntamientos, dirigida fundamentalmente a corregir situaciones de insuficiencia de recursos, demora en el acceso efectivo a las prestaciones por los beneficiarios, urgencia social, continuidad asistencial, necesidad de cohesión social o de equilibrio territorial.

La regulación prevista no presenta reparos desde el punto de vista de las competencias insulares, toda vez que el propio precepto determina que estas actuaciones se ejercerán sin perjuicio de las competencias que correspondan a los cabildos insulares respecto de los centros, servicios y plazas de su titularidad, financiación, provisión o gestión ordinaria.

Del mismo modo, tampoco la modificación del art. 49, letra m) de la Ley supone afectación a las competencias insulares, pues si bien ahora se atribuye a la Administración autonómica las competencias en materia de declaración responsable, acreditación, registro y potestad sancionadora, lo que se establece en el precepto es la colaboración de los Cabildos y no una atribución directa de las mismas.

- En tercer lugar, se modifica el art. 59, apartado 1,b).

Este precepto, inicia el Título V de la Ley, dedicado a las formas de provisión de los servicios sociales, modificando el Decreto-ley que nos ocupa el apartado 1,b), a fin de ofrecer una redacción más amplia de las fórmulas de gestión indirecta con sujetos de derecho privado (acuerdos, conciertos, contratos o convenios de colaboración), con expresa mención al sometimiento al régimen jurídico propio de cada uno de ellos.

Esta misma modificación se efectúa en relación con los arts. 102,j) y 104.2 in fine.

- Por último, se introduce en la Ley una nueva Disposición adicional decimoquinta con el siguiente contenido:

«Disposición adicional decimoquinta. Colaboración de Colegios Profesionales.

1. Los colegios profesionales representativos de los sectores profesionales habilitados para la emisión de los informes técnicos preceptivos en el procedimiento de acreditación de centros y servicios sociales, así como los necesarios para la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos vía declaración responsable para la puesta en funcionamiento de

tales centros y servicios, en particular los colegios oficiales de trabajo social, previo convenio, podrán emitir tales informes técnicos, siendo incorporados al expediente correspondiente.

2. El informe que se emita por el colegio profesional, con imparcialidad, confidencialidad e independencia, deberá serlo por una persona colegiada, con la titulación académica y habilitación profesional correspondiente, que queda sujeta a las mismas causas de abstención y recusación que rigen para las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas. A estos efectos, cada informe incorporará una declaración expresa de que la persona colegiada que lo emita no está incurso en ninguna de tales causas de abstención.

No operará como causa de abstención para la emisión del informe técnico la circunstancia de que la persona autora o coautora del proyecto para la puesta en funcionamiento o para la acreditación del centro o servicio objeto de verificación o de control también se encuentre colegiada en el mismo.

3. La colaboración de los colegios profesionales mediante la emisión de informes técnicos a que se refiere la presente disposición constituye un supuesto de delegación de competencias de acuerdo con lo establecido en la letra n) del artículo 19 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias».

Como señala el propio precepto, se trata de un supuesto de delegación de competencias en los Colegios profesionales, en este caso, para la elaboración de los informes preceptivos en el procedimiento de acreditación de centros y servicios sociales, así como los necesarios para la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos vía declaración responsable para la puesta en funcionamiento de tales centros y servicios.

El art. 19 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias regula las competencias de los Colegios profesionales, atribuyéndoles en su letra n) el ejercicio de las competencias delegadas por las Administraciones Públicas de Canarias o que hayan sido objeto de convenio de colaboración con las mismas, que es precisamente lo que se contempla en la citada Disposición adicional decimoquinta.

Ya este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la colaboración, mediante convenio, de los colegios profesionales en la emisión de informes en el ámbito de la discapacidad en su Dictamen 342/2025, de 1 de septiembre, en los siguientes términos:

«La viabilidad de que los Colegios profesionales, por su carácter de corporaciones de derecho público, puedan emitir informes (en este caso, sobre valoración de situaciones de discapacidad) o estudios biopsico-sociales, no supone una previsión legal innovadora, en cuanto ya está contemplada en la normativa vigente de los Colegios profesionales, disponiendo el art. 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificado últimamente por el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, que: «Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial: b) Ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa.

d) Participar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en la materia de competencia de cada una de las profesiones».

Como reitera la jurisprudencia, los Colegios Profesionales son Corporaciones de derecho público, no propiamente Administración, pero integran la llamada «Administración corporativa», de carácter mixto, que se incluye dentro de la LPACAP (art. 2 ley 40/2015), y «se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente ley» (apartado 4 del mismo art. 2).

Así, entre otras, la STS de 27 de junio de 2019 recalca la naturaleza mixta de los Colegios Profesionales, intermedia entre lo público y lo privado, siendo controvertida la aplicación a estas corporaciones de las exigencias que impone el deber de colaboración entre administraciones, aunque nada impide la colaboración voluntaria, incluida la de naturaleza administrativa, de acuerdo con el art. 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sometida al régimen jurídico de convenios previsto en el capítulo VI del Título Preliminar de la citada Ley 40/2015».

En definitiva, las modificaciones llevadas a cabo por el Decreto-ley que nos ocupa en la Ley de Servicios Sociales de Canarias se ajustan a derecho.

2. Procede, no obstante, realizar las siguientes observaciones:

2.1. El Decreto-ley afecta a una heterogeneidad de materias, aun cuando no presenta un contenido amplio, cuestión respecto a la que este Consejo Consultivo se ha pronunciado con anterioridad, entre otros en sus Dictámenes 76/2022, de 24 de febrero, y 280/2022, de 7 de julio, en los que hemos señalado:

«Pues bien, respecto a la heterogeneidad de materias que pueden ser objeto de regulación en una norma de rango legal, como es el Decreto-ley (...) ha tenido ocasión de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 199/2015, de 24 de

septiembre de 2015 (Recurso de inconstitucionalidad n.º 5099-2014), si bien señalando (Fundamento Jurídico tercero):

«Tal y como afirman los recurrentes, el Decreto-ley 8/2014 puede ser denominado “decreto-ley ómnibus”, expresión traída desde las “leyes ómnibus”, también denominadas por nuestra doctrina “leyes transversales”, y que surgieron como leyes de acompañamiento a las de presupuestos generales del Estado o “leyes de medidas”, concebidas en nuestro sistema de fuentes como respuesta a la introducción de límites materiales a la elaboración de la Ley de presupuestos (STC 76/1992, de 14 de mayo), para evolucionar después, de manera fundamental, como instrumento de sistematización de la política económica. A las “leyes de medidas” se les imputó, desde su surgimiento (dictamen del Consejo de Estado de 3 de octubre de 1996, dictamen del Consejo Económico y Social 3/1996, o informe del Consejo General del poder Judicial de 15 de octubre de 1997), el mismo vicio que los recurrentes encuentran en el Decreto-ley 8/2014, esto es, la falta de conexión material entre sus preceptos, que hace de la norma un texto difícilmente accesible, y cuya tramitación atenta contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y contra el derecho a participar en los asuntos públicos de los parlamentarios conectado al art. 23.2 CE.

Pero las cuestiones citadas fueron abordadas ya por este Tribunal, que ha tenido ocasión de valorar que la heterogeneidad intrínseca de las “leyes ómnibus” no está, per se, constitucionalmente proscrita, por amparar “preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente” (STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). En la STC 136/2011, de 13 de septiembre, afirmamos que “el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los Diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido” (STC 136/2011, FJ 3).

Más allá de la afirmación anterior, el Tribunal ha profundizado en la cuestión planteada, avanzando en la idea de que las leyes ómnibus o leyes transversales (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1), no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno. La STC 132/2013, de 5 de junio, resume nuestra

jurisprudencia en la materia, recurriendo a lo resuelto en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 209/2012, de 14 de noviembre, y afirmando que: a) no existe ningún óbice, desde “el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo”; b) el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social “no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico”, porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución; c) las leyes ómnibus no tienen por qué atentar contra el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1), ya que este impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule “a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional” y en el que opera el “principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes”; d) este tipo de leyes tampoco infringen de forma automática el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), porque tienen un objeto que, “aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el ‘Diario Oficial de las Cortes Generales’, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el ‘Boletín Oficial del Estado’”; e) y, por último, para que una eventual lesión de las reglas de procedimiento parlamentario por una ley de este tipo, sea constitucionalmente relevante, es preciso acreditar que el alcance de tal lesión era de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario” (STC 132/2013, FJ 1, y jurisprudencia allí citada).

Pues bien, vista la doctrina expuesta, este Tribunal no encuentra objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un “decreto-ley ómnibus”, partiendo, como hacíamos en aquellos pronunciamientos, del reconocimiento de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4].

(...)

El contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de

fuentes establecido en la Constitución, por lo que podemos aplicar al juicio sobre la constitucionalidad del mismo, nuestra muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, que nos permite efectuar sobre los mismos un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a la observancia de los límites materiales del decreto-ley»».

No obstante, a lo señalado por el TC, la incorporación de materias heterogéneas en una misma norma legal de carácter provisional supone acreditar el presupuesto habilitante de cada una de ellas, incrementando su complejidad.

2.2. En la Exposición de Motivos se contienen algunas expresiones de las que se puede deducir que el Decreto Ley modifica la regulación legal de la acreditación de centros, prevista actualmente en las normas vigentes como requisito exigible para los centros o servicios que hayan de colaborar o participar en el sistema público canario de servicios sociales. Sin embargo, como se expuso con anterioridad en este Dictamen, lo que el Decreto Ley modifica es el régimen de autorización, para eliminarlo como requisito de la actividad y sustituirlo por la declaración responsable. Por ello, es imprecisa la referencia a la modificación del régimen de la acreditación, a su simplificación, o al número de centros que están pendientes de ella, pues todo ello seguirá reglamentado, tras el Decreto Ley, tal como lo está actualmente. La acreditación, sus requisitos y su procedimiento de obtención, además, se encuentra ordenada en el art. 34,2 de la Ley 39/2016, que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para su otorgamiento, en cuya virtud se adoptó el Acuerdo de 28 de junio de 2022, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En este punto, por tanto, las expresiones utilizadas por la Exposición de Motivos sobre el contenido del Decreto Ley y las del reglamento que en aquella se anuncia pueden inducir a confusión.

2.3. Finalmente, el Decreto-ley contiene una disposición transitoria relativa los procedimientos en tramitación, que continuarán como regla general rigiéndose por la normativa anterior, si bien las personas interesadas podrán acogerse al nuevo régimen de declaración responsable, en los términos que se determinen reglamentariamente, mediante la presentación de la correspondiente declaración responsable y el desistimiento de la solicitud inicial.

Si bien la previsión normativa no presenta reparos de orden sustantivo sí se plantea su operatividad desde el momento en que se supedita la opción por el nuevo régimen a los términos que se establezcan reglamentariamente, pues hasta que este

Reglamento no se encuentre aprobado el contenido de esta disposición no podrá ser aplicado.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencia para regular el objeto del Decreto ley 5/2026, de 27 de abril, de medidas fiscales, de medidas para garantizar una gestión más eficiente de los fondos europeos de recuperación Next Generation y de medidas para garantizar la plena operatividad del nuevo modelo de funcionamiento, acreditación y calidad de centros y servicios en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.

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

3. La regulación normativa con rango de ley provisional contenida en el Decreto-ley se adecua a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias y al resto del ordenamiento jurídico de aplicación.