



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de octubre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma (EXP. 498/2021 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 5 de octubre de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en la misma fecha, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma.

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

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 20 de octubre de 2021 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 202, el viernes 1 de octubre de 2021.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El decreto-ley (DL) 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 decreto-ley.

Los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación.

Los decretos-leyes no pueden afectar a la 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 se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-leyes; en el FJ 3.º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto - ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”.

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Es decir, la elaboración de los decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

«1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) *La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.*
- b) *La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.*
- c) *La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.*
- d) *El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.*
- e) *El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.*
- f) *El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.*
- g) *La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.*

10. *Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas».*

Por otra parte, analógicamente también es de aplicación el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la elaboración de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley, y el Decreto 15/2016, 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.

2. Traslada esa tramitación al presente caso, este DL debería haber estado precedido al menos de:

- Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

- Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

- Impacto económico y presupuestario.
- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, cuantificando el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- Impacto por razón de género.
- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.
- Análisis de los siguientes aspectos:
 - La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
 - La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
 - El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
 - El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen sólo se encuentra el Informe de iniciativa del proyecto de Decreto-ley por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, firmado por el Presidente, el Vicepresidente y Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias y emitido el día 30 de septiembre de 2021.

Además, en ese mismo informe se incluye también la Memoria Económica, la evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), el impacto en la familia (Disposición

Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas) y el impacto por razón del cambio climático, [apartado 3, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética].

Además, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 30 de septiembre de 2021 el DL que se dictamina y el Decreto núm. 64/2021, de 30 de septiembre, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Finalmente, se afirma en el informe anteriormente referido que *«No se ha realizado el trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en la Disposición Final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado; y que se justifica en el carácter de extraordinaria urgencia que habilita acudir a la vía excepcional del decreto ley, no pudiendo someter la norma a trámites adicionales que pudieran derivar en una demora en la aplicación de la misma»*.

Con posterioridad a la solicitud de dictamen, se han remitido a este Consejo oficios remitidos a la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda, a efectos del informe preceptivo a que se refiere el apartado 4 de la Disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, así como al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de conformidad con lo dispuesto en el art. 65.3 d) de la citada Ley 22/2009.

En consecuencia, la tramitación del PD cumple con las exigencias normativas citadas.

IV

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

1. A la hora de proceder al estudio del objeto del presente DL, se ha de partir de lo manifestado en la Exposición de Motivos acerca de la causa que ha generado la situación a la que se pretende hacer frente con esta norma. Así se afirma que:

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

Durante el periodo de activación de los planes mencionados se ha producido la evacuación preventiva de más de 6.000 personas de las poblaciones afectadas, daños en infraestructuras y bienes públicos y privados, principalmente viviendas, así como daños en cultivos y explotaciones agropecuarias, polígonos industriales y otras instalaciones productivas. Asimismo, se han alterado las redes del transporte de personas y mercancías, con el corte de carreteras y la prohibición temporal de la navegación marítima en la zona del oeste de la isla de La Palma, así como la suspensión de actividades escolares en algunos de los municipios afectados y la alteración de la atención sanitaria por desaparición de infraestructura.

La trayectoria del volcán ha ido sepultando inexorablemente todo lo que ha encontrado a su paso hasta su llegada al mar; aunque las cifras no son definitivas, las edificaciones arrasadas por la lava se cuantifican en torno a 520 residenciales, 44 agrarias, 23 industriales, 19 de ocio y restauración, 7 de servicios públicos y 8 de otras tipologías, que en ningún caso podrán ser reconstruidas en el lugar donde se ubicaban, y sin perjuicio de otros daños en construcciones que sí pueden ser rehabilitadas o reconstruidas en su ubicación».

Pues bien, para paliar en la medida de lo posible los graves daños producidos, especialmente en las viviendas, negocios, industrias y explotaciones agrícolas y ganaderas, en el DL se adoptan diferentes tipos de medidas, especificándose en la propia norma que las mismas son de carácter tributario, de organización y gestión administrativa.

En cuanto a las medidas tributarias extraordinarias que se incluyen en el presente Decreto-ley, tal y como se señala en la Exposición de Motivos, son las siguientes:

- Se amplía, para todos aquellos sujetos pasivos con domicilio fiscal o establecimiento permanente principal en isla de La Palma, el plazo de presentación de la autoliquidación del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y del Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), correspondiente al tercer trimestre del año 2021, hasta el 31 de enero de 2022, y en el caso de que la obligación de presentación del IGIC sea mensual, el plazo de los meses de septiembre y octubre de 2021, será, respectivamente, el 31 de diciembre de 2021 y el 31 de enero de 2022.

- Se amplían en seis meses y previa petición, los vencimientos de pago de todas las deudas tributarias que estén fraccionadas o aplazadas a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto ley, salvo las relativas a las importaciones de bienes bajo la modalidad de pago diferido, las de los tributos cedidos por el Estado y las superiores a 30.000 euros.

- Se articula la posibilidad de solicitar el aplazamiento de deudas tributarias que fueron aplazadas o fraccionadas con anterioridad, y que actualmente están en período ejecutivo, exigiéndose para ello el cumplimiento de una serie de requisitos.

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

- Además, se atiende a aquellas actividades empresariales desarrolladas en la isla de La Palma, cuya tributación no se vincula con el volumen real de operaciones, y en cuyo cálculo, no se ha tenido en cuenta la merma de ingresos ocasionada por la erupción volcánica, como es el caso de los empresarios o profesionales acogidos al régimen simplificado del Impuesto General Indirecto Canario.

- Se crea un nuevo tipo de gravamen reducido cero en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), aplicable hasta el 31 de diciembre de 2026, a las transmisiones de inmuebles y vehículos cuyos adquirentes sean titulares de bienes de esta naturaleza destruidos por la lava, ampliándose a los supuestos de constitución o ampliación de préstamos o créditos con garantía hipotecaria y a los actos necesarios para acreditar la titularidad jurídica de los inmuebles.

- A su vez, se crea una bonificación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), aplicable hasta el 31 de diciembre de 2026, para las donaciones de edificaciones, terrenos y dinero, siempre que en este último caso se destine a la adquisición o construcción de un inmueble en sustitución de uno destruido.

- Se procede a ajustar los importes correspondientes al tercer trimestre del año 2021 de las cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, correspondientes a las máquinas o aparatos automáticos, con una reducción proporcional a los 12 días del mes de septiembre con la erupción.

- Finalmente, se establece en la Disposición adicional primera el derecho a mantener las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas vinculadas con la vivienda habitual, a pesar de haber sido destruida por la lava.

Por último, en lo que se refiere a las medidas de organización y gestión administrativa, se crea, por un lado, un órgano para el impulso, coordinación y propuesta de las actuaciones que sean precisas para la reparación de los daños causados por el volcán de la isla de La Palma y también para la reconstrucción y reactivación económica de las zonas afectadas, denominado Comisión de coordinación de las medidas de reconstrucción y reactivación de la isla de La Palma, y, por otro lado, se crea también la Oficina de coordinación económica y de asistencia a los afectados por el volcán de la isla de La Palma, que tendrá encomendada las funciones de información, asistencia y apoyo en la tramitación de los procedimientos de las personas afectadas por la erupción volcánica registrada en la zona de Cumbre Vieja.

Así mismo, se adoptan distintas medidas en materia de contratación, expropiación forzosa, tramitación de los procedimientos administrativos y ayudas.

2. En cuanto a su estructura el DL consta de:

- Una parte expositiva, dada por una Exposición de Motivos, en la que se razona la justificación del instrumento normativo que se utiliza, su amparo competencial y se determina el objeto y contenido de la norma.

Una parte dispositiva, que se estructura en dos títulos, con quince artículos, siendo los siguientes:

El Título I (art. 1 a 8), rubricado «*Medidas Tributarias*», se estructura a su vez en tres capítulos:

- Capítulo I (arts. 1 a 3), que se rubrica como «*Medidas relativas a la recaudación tributaria*», regulándose respectivamente la ampliación del plazo de presentación de determinadas autoliquidaciones; ampliación excepcional de las fechas de vencimiento de pago de las deudas tributarias aplazadas o fraccionadas; y el aplazamiento excepcional de deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo.

- Capítulo II (arts. 4 y 5), que se intitula «*Medidas fiscales relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*», el cual contiene la regulación de las siguientes materias respectivamente: Tipo cero del IGIC aplicable a determinadas operaciones; y reducciones a aplicar al porcentaje de ingreso a cuenta correspondiente al tercer trimestre del año 2021 en el régimen simplificado del IGIC.

- Capítulo III (arts. 6 a 9), rubricado como «*Medidas fiscales relativas a los tributos cedidos por el Estado*», regulándose: Tipo cero en el ITPAJD; bonificaciones en el ISD; y Cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos.

El Título II (arts. 9 a 15), rubricado «*Medidas organizativas y de gestión*», que contiene la siguiente regulación: Comisión de coordinación de las medidas de reconstrucción y reactivación de la isla de La Palma; Oficina de coordinación económica y de asistencia a los afectados por el volcán de la isla de La Palma; medidas de contratación administrativa; medidas en materia de expropiación forzosa; tramitación de urgencia de los procedimientos; exceptuación del trámite preceptivo de autorización previa del Gobierno; y régimen de las ayudas.

- La parte final está integrada por tres disposiciones adicionales, que son las siguientes: Mantenimiento de las deducciones vinculadas con la vivienda habitual destruida por la lava; autorización de modificación de plazos; y autorización para la extinción del órgano y unidad previstos en este DL.

Y, por último, la Disposición final única que establece la entrada en vigor del DL el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. En cuanto al análisis de la justificación del presente DL, en su Exposición de Motivos se distingue a la hora de manifestar cuál es la finalidad perseguida por el mismo entre las medidas tributarias extraordinarias y las restantes medidas de organización y gestión administrativas. Así, con las primeras medidas se busca una triple finalidad consistente en evitar en la medida de lo posible las dificultades de

liquidez de los contribuyentes palmeros. Además, con ellas también se procura el facilitar a los afectados la adquisición de nuevos bienes inmuebles, a través del otorgamiento de beneficios fiscales de diversa índole, y, finalmente, se quiere lograr con tales medidas ajustar la tributación efectiva de determinados empresarios a los días sin erupción volcánica.

4. En cuanto a las medidas de organización y gestión administrativa, con ellas se persigue, en primer lugar, la creación de un órgano cuyas funciones se concretan en lograr tanto el impulso, coordinación y propuesta de las actuaciones que sean precisas para la reparación de los daños causados por el volcán de la isla de La Palma, como para la reconstrucción y reactivación económica de las zonas afectadas.

En segundo lugar, se crea una oficina única dedicada exclusivamente a la coordinación y atención a la ciudadanía afectada por la erupción volcánica, configurándose como el centro principal de atención y coordinación de ayudas, asistencia, trámites y asesoría para las personas y entidades afectadas, tal y como se afirma en la Exposición de Motivos.

En tercer lugar, el resto de medidas que se adoptan en materia de contratación, expropiación forzosa, tramitación de los procedimientos administrativos y ayudas, tienen la finalidad de garantizar que las actuaciones que se lleven a cabo para paliar los efectos derivados de la erupción volcánica se puedan ejecutar con la mayor celeridad posible.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. A la hora de analizar la cuestión competencial se ha de tener en cuenta que el Decreto-ley engloba medidas de diversa índole, las cuales a su vez afectan a diversos títulos competenciales, distinción que también se lleva a cabo en la propia Exposición de Motivos del DL al tratar en ella dicha cuestión.

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

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

En relación con esta materia, se debe distinguir entre las medidas establecidas en los tres primeros artículos, relativas a la recaudación tributaria y aspectos formales, y que son aplicables, las del art. 1 DL a los tributos derivados del REF, y las del art. 2 y 3 DL a todos los tributos sobre los cuales la CAC ejercita estas funciones, bien sean tributos propios o tributos derivados del REF, excepto los tributos cedidos.

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

En los arts. 6, 7, 8 y Disposición adicional primera DL, se contienen determinadas medidas sobre tributos cedidos por el Estado a la CAC.

Así pues, analizaremos la competencia de la CAC sobre cada uno de los tipos de tributos señalados anteriormente.

2.1. Pues bien, en relación con los tributos propios, el art. 171 EAC dispone que *«La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con el principio de autonomía financiera, tiene potestad para establecer y exigir tributos propios, conforme a la Constitución y las leyes»*.

Por tanto, en este tipo de tributos, la competencia de la CAC es plena, conforme al principio de autonomía financiera, tal y como reconoce el art. 156.1 CE, si bien han de respetarse las competencias estatales para la regulación del marco general de todo el sistema tributario, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras en su STC 130/2013, de 4 de junio, al decir lo siguiente:

« (...) En lo relativo al art. 149.1.14 CE, basta ahora con señalar que este título sobre la hacienda general permite el Estado regular íntegramente su propia hacienda, así como

establecer las instituciones comunes a las distintas haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4). En efecto, como hemos tenido ya ocasión de señalar, el art. 149.1.14 CE “no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las Comunidades Autónomas `es materia propia de dichas Comunidades´” (SSTC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2 y 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), pues la organización de la propia hacienda “es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica” (STC 14/1986, FJ 2). Ahora bien, por otra parte, ello no ha sido obstáculo tampoco para que del art. 149.1.14 CE, en relación con los arts. 133 y 157.3 CE, hayamos deducido que el Estado no es sólo competente para regular sus propios tributos, “sino también el marco general de todo el sistema tributario” (STC 192/2000, FJ 6) y los principios generales comunes del mismo (STC 116/1994, de 18 de abril), pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas (STC 19/1987, de 17 de febrero)».

En consecuencia, la CAC posee competencias suficientes para establecer las medidas que afectan a la recaudación de los tributos propios contenidas en los arts. 2 y 3 DL.

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

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

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

«Por lo que se refiere a la competencia en materia tributaria que ostenta la CAC después de aprobada la vigente reforma del EAC, hemos analizado la cuestión en el Fundamento III de nuestro Dictamen 30/2019, en el V del Dictamen 51/2020, y más recientemente en el 100/2020, de 17 de abril, que tiene por objeto el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, analizamos la competencia

canaria en esas materias y a él nos remitimos para evitar reiteraciones innecesarias, pues el DL que nos ocupa tiene como único objeto la modificación de los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) en determinadas operaciones.

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

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

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

1.º Las exenciones en operaciones interiores.

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

3.º Los regímenes especiales.

4.º Las obligaciones formales del Impuesto.

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

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

2.º Las exenciones en operaciones interiores.

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

4.º El régimen especial simplificado.

5.º Las obligaciones formales del Impuesto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. Asimismo, en relación con los tributos cedidos (que incluyen el ITPAJD, el ISD y las tasas sobre el juego), se establece en el art. 186.2 EAC que la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los tributos cedidos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión, lo que determina la competencia de la CAC, pues esa competencia legislativa delegada ha sido asumida por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; 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 y 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, que reitera la anterior.

Sin embargo, tal y como decíamos en el ya citado Dictamen 60/2021, el ejercicio de esa competencia legislativa delegada ha sido matizado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues en su reciente STC 65/2020, de 18 junio (FJ 5), ha entendido lo que sigue:

« (...) para el ejercicio delegado de las competencias normativas de carácter procedimental de los tributos totalmente cedidos, que la LSF 2009 concreta en la “gestión” (y liquidación) en los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (arts. 48.2 y 49.2) y en la “aplicación” en los tributos sobre el juego (art. 50.2), deberá atenderse a los límites y condiciones de la cesión de las competencias administrativas de gestión y aplicación de los arts. 55 a 58 LSF 2009. Y ello para evitar interpretaciones que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos, como lo sería el que una comunidad autónoma pudiera regular aspectos de la gestión o de la aplicación del tributo cedido, mientras que la administración tributaria de la misma comunidad no pudiera aplicar tales normas al carecer de competencias ejecutivas para ello (en sentido similar, la STC 161/2012, de 20 de septiembre (RTC 2012, 161), FJ 7).

De ahí que, aunque se hayan delegado competencias normativas en inspección y recaudación sobre los tributos sobre el juego (art. 50.2 LSF 2009), las comunidades autónomas tendrán un margen escaso para regularlas, dadas las condiciones de la cesión de tales competencias administrativas inspectoras y recaudatorias recogidas en los arts. 56 a 58 LSF 2009: los aplazamientos y fraccionamientos de pago de los tributos cedidos se realizarán por la comunidad autónoma “de acuerdo con la normativa del Estado” (art. 56.3 LSF 2009); la recaudación tributaria de dichos impuestos “se ajustará a lo dispuesto en la normativa del Estado” (art. 57.2 LSF 2009); y las funciones previstas en el art. 141 LGT en materia de inspección tributaria se llevarán a cabo por la comunidad autónoma “aplicando las normas legales y reglamentarias que regulen las actividades inspectoras del Estado en materia tributaria” (art. 58.1 LSF 2009).

g) Finalmente, las comunidades autónomas tienen una competencia normativa más amplia en materia de gestión tributaria en los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en los tributos sobre el juego, pues el alcance de la delegación de ciertas competencias gestoras es mayor. Ello es así, de un lado, en las competencias gestoras que se ceden sin referencia alguna a los criterios del Estado ni a la normativa estatal en el art. 55.1 LSF 2009: la realización de los actos de

trámite y la práctica de liquidaciones tributarias [letra b)]; la calificación de las infracciones y la imposición de sanciones tributarias [letra c)]; la publicidad e información al público de obligaciones tributarias y su forma de cumplimiento [letra d)]; la aprobación de modelos de declaración [letra e)]; y, en general, las demás competencias necesarias para la gestión de los tributos no expresamente excluidas de la delegación en el art. 55.2 LSF [letra f)]. Y, de otro, en relación con la incoación de expedientes de comprobación de valores “utilizando los mismos criterios que el Estado” del art. 55.1.a) LSF 2009, sobre lo que este Tribunal declaró que “en abstracto, una norma autonómica podría regular la comprobación de valores, sin exceder por ello el ámbito de la delegación de competencias normativas, que expresamente incluye la gestión y liquidación de los tributos (arts. 48.2 y 49.2 de la Ley 22/2009)”, pero con el límite infranqueable de no establecer medios de comprobación de valores distintos a los del Estado, ni modificar sustancialmente los que sean aplicables por el juego combinado entre el art. 57 LGT y las leyes estatales reguladoras de los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (SSTC 161/2012, de 20 de septiembre (RTC 2012, 161), FJ 7; 25/2016, de 15 de febrero (RTC 2016, 25), FJ 4; y 33/2016, de 18 de febrero (RTC 2016, 33), FJ 5).

No obstante, conviene aclarar que, a la hora de regular este haz de competencias gestoras que se delegan sin condicionantes normativos estatales expresos, al igual que para ejercer las competencias normativas sustantivas delegadas, entrará en juego la cláusula del art. 20.4 LOFCA, que viene a recordar que las comunidades autónomas deben respetar aquellos preceptos de la LGT que, ex arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE, establecen los principios y normas generales, sustantivas y procedimentales, del sistema tributario español. Primero, porque se trata de normas de coordinación que la Constitución exige al Estado (art. 156.1 CE) para garantizar que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de “un sistema tributario” (art. 31.1 CE); segundo, porque el carácter estatal que el art. 157.1.a) CE predica de los tributos cedidos (al incluirlos dentro del concepto amplio de “participaciones en los ingresos del Estado”) no puede quedar borrado como consecuencia de una atribución de competencias normativas tan amplia que difumine la frontera que el bloque de la constitucionalidad ha trazado entre la tributación estatal cedida y la tributación autonómica propia; y, por último, porque entenderlo de otro modo conferiría paradójicamente a las comunidades autónomas un poder tributario mayor en relación con la regulación delegada de los aspectos sustantivos y procedimentales de los tributos estatales cedidos que en relación con la regulación sustantiva y procedimental de sus propios tributos.

Por lo tanto, la capacidad normativa autonómica con relación a los tributos cedidos vendrá condicionada no solo por los títulos competenciales que ope Constitutionis avalan al Estado a sentar unos principios y normas generales de ordenación y aplicación de todos los tributos que conforman el sistema tributario español, con independencia del ente territorial (estatal, autonómico o local) al que correspondan (básicamente, arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE),

títulos competenciales que también operan para limitar la capacidad normativa autonómica con relación a sus propios tributos. También vendrá condicionada por el alcance y las condiciones establecidas expresamente en la ley específica de cesión. De ahí que cualquier regulación autonómica de carácter general, sustantiva o procedimental, que desborde el ámbito de cesión de los tributos estatales será inconstitucional, por producirse automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre los mismos (art. 149.1.14 en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE).

(...)

En consecuencia, en tanto no vulneren los títulos competenciales que reservan al Estado la configuración de los principios y normas generales del sistema tributario español, los preceptos del Código Tributario serán de aplicación a los tributos propios y, en función de lo que disponga la normativa de cesión, podrán ser de aplicación también a los tributos estatales cedidos. Esta conclusión general y preliminar no sustituye, claro está, al enjuiciamiento individualizado de cada una de las disposiciones impugnadas que nos demanda el recurrente, que constituye el objeto de este proceso y para lo cual, naturalmente, deberemos atender a su contenido concreto».

Así pues, a la luz de esta jurisprudencia constitucional, se ha de partir con carácter general, en primer lugar, de lo dispuesto en la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en cuyo art. 17. c) se establece que las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos «*El ejercicio de las competencias normativas establecidas por la Ley reguladora de la cesión de tributos*» y en su art. 19.2. a), c), d) y e) se establece, en lo que aquí concierne, que:

«En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir, en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos, las siguientes competencias normativas:

a) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota.

c) En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, reducciones de la base imponible, tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión.

d) En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», la regulación del tipo de gravamen en arrendamientos, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes muebles e inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía; y 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.

e) En los Tributos sobre el Juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la aplicación de los tributos».

Y además, se añade en dicho punto dos que: *«En el ejercicio de las competencias normativas a que se refiere el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles, conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptarán medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional.*

Asimismo, en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir por delegación del Estado la aplicación de los tributos, la potestad sancionadora y la revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

Lo previsto en el párrafo anterior no será de aplicación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, ni en los Impuestos Especiales de Fabricación. La aplicación de los tributos, potestad sancionadora y revisión de estos impuestos tendrá lugar según lo establecido en el apartado siguiente.

Las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea».

En relación con todo ello, y de forma más concreta, en el art. 6 DL se regulan medidas relativas al ITPAJD, lo que se lleva a cabo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 49 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 adelante Ley 22/2009), el cual dispone que:

«1. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

a) Tipos de gravamen: En relación con la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen en:

Concesiones administrativas.

Transmisión de bienes muebles e inmuebles.

Constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía.

Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Los modelos de contrato para el arrendamiento de inmuebles podrán ser elaborados por la propia Comunidad Autónoma.

En relación con la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen de los documentos notariales.

b) Deducciones y bonificaciones de la cuota: Las deducciones y bonificaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas sólo podrán afectar a los actos y documentos sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen con arreglo a lo dispuesto en la letra anterior.

En todo caso, resultarán compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto sin que puedan suponer una modificación de las mismas. Estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado.

2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de gestión y liquidación».

El art. 7 DL contiene medidas relativas al ISD, debiéndose tener en cuenta a la hora de efectuar el análisis de la competencia de la CAC para establecer la mismas, que en el art. 48 de la Ley 22/2009, se dispone que:

«1. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

a) Reducciones de la base imponible: Las Comunidades Autónomas podrán crear, tanto para las transmisiones «inter vivos», como para las mortis causa, las reducciones que consideren convenientes, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán regular las establecidas por la normativa del Estado, manteniéndolas en condiciones análogas a las establecidas por éste o mejorándolas mediante el aumento del importe o del porcentaje de reducción, la ampliación de las personas que puedan acogerse a la misma o la disminución de los requisitos para poder aplicarla.

Cuando las Comunidades Autónomas creen sus propias reducciones, éstas se aplicarán con posterioridad a las establecidas por la normativa del Estado. Si la actividad de la Comunidad Autónoma consistiese en mejorar una reducción estatal, la reducción mejorada sustituirá, en esa Comunidad Autónoma, a la reducción estatal. A estos efectos, las

Comunidades Autónomas, al tiempo de regular las reducciones aplicables deberán especificar si la reducción es propia o consiste en una mejora de la del Estado.

b) Tarifa del impuesto.

c) Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.

d) Deducciones y bonificaciones de la cuota.

Las deducciones y bonificaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas resultarán, en todo caso, compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto y no podrán suponer una modificación de las mismas. Estas deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán con posterioridad a las reguladas por la normativa del Estado.

2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de gestión y liquidación. No obstante, el Estado retendrá la competencia para establecer el régimen de autoliquidación del impuesto con carácter obligatorio en las diferentes Comunidades Autónomas, implantando éste conforme cada Administración autonómica vaya estableciendo un servicio de asistencia al contribuyente para cumplimentar la autoliquidación del impuesto».

Además, en lo que se refiere al art. 8 DL relativo a la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos, se ha de tener en cuenta que la CAC ostenta la competencia dentro de los límites dispuestos en el art. 50 de la Ley 22/2009, que establece que:

«1. En los Tributos sobre el Juego las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

a) Exenciones.

b) Base imponible.

c) Tipos de gravamen y cuotas fijas.

d) Bonificaciones.

e) Devengo.

2. Las Comunidades Autónomas también podrán regular los aspectos de aplicación de los tributos».

Y, finalmente, en la Disposición adicional primera se regula el derecho a mantener las deducciones practicadas de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, previstas en los arts. 14, 14 bis y 14 ter del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos aprobado por Decreto legislativo 1/2009, de

21 de abril y en relación con ello en el art. 46.1.d) de la Ley 22/2009 se establece que:

«1. En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

d)Aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual, a que se refiere el apartado 2 del artículo 78 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas».

2.4. En suma, la Comunidad Autónoma ostenta títulos habilitantes suficientes para regular las medidas en materia tributaria que son objeto del Decreto-ley, con respeto, en todo caso, a las limitaciones competenciales derivadas tanto de la reserva al Estado de la configuración de los principios y normas generales del sistema tributario español, como del alcance de la delegación de competencias normativas de los tributos cedidos, en los términos expuestos.

3. En lo que se refiere a las medidas de organización y gestión administrativas contenidas en el Decreto-ley 12/2021, especialmente en lo que se refiere a la creación del órgano administrativo referido se ha de tener en cuenta lo manifestado por este Consejo Consultivo acerca de la competencia exclusiva que ostenta la CAC para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración [art. 104 en relación con el art. 61.1) EAC], habiéndose señalado en multitud de Dictámenes, como, entre otros, en el reciente Dictamen 428/2021, de 16 de septiembre, que:

<<Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

En relación con este título competencial el Tribunal Constitucional ha reiterado que «Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito» (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga “proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos» (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio y en el más reciente Dictamen 145/2021, de 26 de marzo, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial «régimen jurídico de las Administraciones públicas» comprende «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, FJ 6º), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38º), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982)».

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

«En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas» y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades

Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal” (fundamento jurídico 5º)».

De forma complementaria también incide en la regulación que se pretende aprobar la competencia en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas canarias contenida en el art. 106.1. EAC -si bien este título más genérico puede incardinarse en el más específico del art. 104 EAC, en relación con el art. 148.1.18.ª CE, a los que ya nos hemos referido con anterioridad-, que dispone lo siguiente: «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. (...) >>.

Además, en lo que se refiere a las medidas que afectan a los procedimientos administrativos, en donde se establece la tramitación de urgencia y la reducción de plazos a la mitad, en el art. 106.1 EAC se dispone que:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

(...)

c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria».

Además, en el art. 106.2, letra a) EAC, se establece que:

«2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a)Procedimiento administrativo común».

Precisamente, el concepto de «procedimiento administrativo común» ha venido siendo delimitado por la jurisprudencia constitucional, debiendo citarse aquí la STC 166/2014, de 22 de octubre, que dice así:

«De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)] o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de tramitación” del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar, que naturalmente los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre “respetar” ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo “común”».

Teniendo en cuenta que las materias a las que se refieren los procedimientos del art. 13 DL serán las de competencia autonómica y que la propia legislación básica

permite, cuando razones de interés público lo aconsejen, la tramitación de urgencia y la reducción de plazos a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos (art. 33 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), la CAC también en este ámbito posee cobertura competencial suficiente.

4. Asimismo, en el DL se contemplan determinadas medidas en materia de contratación administrativa y de expropiación forzosa, cuya cobertura competencial se encuentra en el art. 106.2, letras b) y c) EAC.

Así, en las medidas de contratación referidas al art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) -art. 11.1 DL- estas se supeditan al cumplimiento de los requisitos de este precepto de la LCSP; mientras que la dispensa del requisito previo de la disponibilidad de los terrenos en la contratación de obras no incluidas en el art. 236.2 LCSP -art. 11.2 DL- es perfectamente posible establecerla para la CAC en esta norma de rango legal, puesto que el art. 236 LCSP no tiene carácter básico, según lo dispuesto en la Disposición final primera, apartado 3, de la propia LCSP.

Sobre las competencias en materia de expropiación forzosa -art. 12 DL-, profundizaremos en las observaciones al articulado, cuando abordemos el contenido concreto de este precepto del DL.

5. Por último, también resulta preciso manifestar acerca de las medidas contenidas en el DL que puedan afectar al régimen jurídico de las subvenciones, lo que se ha venido manteniendo reiteradamente por este Consejo. Así, entre otros, en nuestro Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, nos pronunciábamos en el siguiente sentido:

<<El DL que se analiza se propone canalizar las ayudas económicas a través de subvenciones, razón por la cual regula el régimen jurídico de éstas. Se ejercita, así, una competencia normativa de la Comunidad Autónoma, a la que se refiere el art. 102.1 EAC:

«En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión».

Se trata ésta de una competencia instrumental, al servicio de la competencia principal: «en las materias de su competencia». No constituye, por ello, un «título autónomo», y así lo

ha venido interpretando la doctrina de este Consejo. En nuestro Dictamen 100/2020, de 17 de abril, ya señalamos:

«Y, en fin, queda por referirse a un último título competencial cual es el atinente a las subvenciones, que el Estatuto de Autonomía sitúa en el ámbito de la competencia sobre fomento (art. 102). No es un título autónomo, sin embargo, sino que debe situarse en conexión con una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia»>>».

6. En definitiva, con carácter general, la CAC posee competencias suficientes para regular las materias contenidas en el DL que se dictamina.

VI

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

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

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

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que *«la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)»*. Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera *«explícita y razonada»*,

una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas *«guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar»* (STC 182/1997, FJ 3).

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

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

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que *«la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción*

normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).

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).

2. Procede trasladar esta doctrina al Decreto-ley 12/2021, partiendo para ello de lo manifestado al respecto en la Exposición de Motivos del mismo, en la que se afirma que *«Es tal la obviedad de la situación de emergencia, que es imprescindible adoptar medidas para subvenir, en el ámbito fiscal, una situación catastrófica que por sí sola justifica la extraordinaria y urgente necesidad de las mismas, como es facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias y aliviar la carga impositiva de las actuaciones tendentes a la reposición de los bienes destruidos por la erupción volcánica en la isla de La Palma.*

Asimismo esta misma situación justifica la adopción de medidas de índole organizativo y procedimental dirigidas a la coordinación de los distintos Departamentos y Administraciones implicadas y a resolver con prontitud, mediante la agilización de los procedimientos administrativos, la situación de precariedad en la que han quedado las personas afectadas por el volcán.

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

Pues bien, en efecto, los graves estragos que está causando la erupción volcánica y la grave situación de emergencia creada desde el día 19 de septiembre de 2021 en la isla de La Palma, constituye una circunstancia excepcional y resulta un hecho notorio y palpable, al igual que lo son los efectos destructivos y los gravísimos e irreversibles daños que ha ocasionado y sigue ocasionado la citada erupción volcánica, situación que exige una actuación normativa inmediata, todo lo cual constituye, sin lugar a duda alguna, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, explícita y razonada, que justifica sobradamente el presente Decreto-ley 12/2021, que contiene

una serie de medidas extraordinarias, de diversa índole, conectadas en su totalidad y de forma directa con la situación a la que se quiere hacer frente, existiendo, por tanto, conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que se adoptan en el DL.

Además, muchas de las medidas han de tener rango de ley, por cuanto gran parte del DL se destina a medidas tributarias, algunos de cuyos elementos están reservados a normas con rango de ley, como son la fijación del tipo de gravamen o el establecimiento y prórroga de exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios e incentivos fiscales (art. 8 LGT), además de las medidas especiales de contratación y de las previsiones excepcionales para la autorización de gastos, que también lo exigen.

Por tanto, concurre, en este caso, el presupuesto habilitante necesario para dictar el DL.

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

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

Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3):

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”».

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

En consecuencia, le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE, también a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE y, además, en el caso que nos ocupa en el que gran parte de las medidas contenidas en el Decreto-ley 12/2021 son de carácter tributario, es preciso recordar que el art. 31 impone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, añadiendo que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. A lo que hay que añadir que el art. 133 CE atribuye la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

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

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

Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, en principio, para que a través de un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar, prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, a través de él, no se

afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el artículo 31.1 CE (entre otras, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre modo, cuando el artículo 86.1 CE excluye del ámbito del decreto-ley a los deberes consagrados en el título I de la Constitución, únicamente está impidiendo aquellas intervenciones o innovaciones normativas que afecten, no de cualquier manera, sino de forma relevante o sustancial, al deber constitucional de “todos” de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE).

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

A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE, es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución”; lo que exigirá “tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras). En este sentido, dentro del título I de la Constitución se inserta el artículo 31.1, del que se deriva el deber de “todos” de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos; lo que supone que uno de los deberes cuya afectación está vedada al decreto-ley es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. El decreto-ley “no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo”; vulnera el artículo 86.1 CE, en consecuencia, “cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario” (SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, FJ 9; 139/2016, FJ 6, y 35/2017, FJ 5, por todas).

De conformidad con lo indicado, es preciso tener en cuenta, en cada caso, “en qué tributo concreto incide el decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que

interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 7; 189/2005, FJ 7, y 83/2014, FJ 5)».

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

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

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

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

4. Por último, en tanto que algunas de las medidas que se establecen en el presente DL (fundamentalmente las contenidas en el art. 1 DL en cuanto a las tributarias y las referidas a materias organizativas y de gestión de los arts. 9 y 10 DL), pudieran ocasionar la alteración de plazos establecidos reglamentariamente o pudieran estar contenidas en normas reglamentarias, y tal y como afirmábamos en nuestro DCC 100/2020: «*Sobre la improcedencia de un decreto-ley para acometer una regulación que pudiera encontrar acomodo en una norma de rango reglamentario, observa la*

STC 14/2020, de 28 de enero FJ 5: “Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer `la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley (...) Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de este producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requeriría precisamente la elevación de este rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión ~”. Lo que, partiendo así de la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria (para atender una exigencia de sistematicidad que aconseje la regulación conjunta de una materia, según resulta igualmente de esta doctrina), lleva otra vez y vuelve a poner el acento en la necesidad de asegurar la eficacia inmediata de las medidas contempladas por el decreto-ley, como se indicó al término del apartado anterior».

Estas consideraciones son aplicables también al presente DL que se dictamina.

VII

Sobre el contenido del DL.

1. Observación de carácter general.

Los arts. 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 14, y 15 del DL contienen reenvíos normativos específicos y concretos a diversas normas jurídicas, sin que se acompañe tal reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya» con lo que se evitaría los problemas de obsolescencia que podría conllevar el posible cambio normativo. Ello sin perjuicio de que tales reenvíos puedan afectar a la comprensión de la norma por parte de sus destinatarios, al verse obligados a completar su contenido con diversa normativa, lo que también puede afectar a la seguridad jurídica.

2. Observaciones al articulado.

- Artículo 3. Aplazamiento excepcional de deudas tributarias que se encuentren en periodo ejecutivo.

El comienzo del apartado 1 (*«Sin que resulte aplicable lo dispuesto en el artículo 65.2 f) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (...)»*) es idéntico al de los arts. 1.1 y 3.1 del Decreto-ley 1/2021, de 28 de enero, por el que se adoptan medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias.

Sobre esta cuestión, en el Dictamen 60/2021, de 17 de febrero señalamos lo siguiente, que también resulta aplicable en este caso.

- En la observación al art. 1.1 del DL 1/2021:

«La Comunidad Autónoma puede aplazar el ingreso de la deuda tributaria del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) o del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías (AIEM), pese a la prohibición del art. 65.2.f) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) porque, como vimos, tiene delegada la competencia normativa para regular las obligaciones formales de ambos tributos, IGIC y AIEM, que son aquellas obligaciones sin carácter pecuniario, impuestas por la normativa tributaria a los obligados tributarios, en virtud de lo previsto en la Disposición Adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

(...)

Por otra parte, respecto a la mención que el art. 1.1 hace del art. 65.2 f) LGT, si bien resulta procedente advertir de la inaplicación del precepto en el texto dispositivo, la fórmula adecuada debe ser la empleada en los Reales Decretos-leyes 7/2020 de 12 de marzo y 35/2020 de 22 de diciembre, cuyos arts. 14 y 8 respectivamente, restringen dicha aplicación al ámbito de sus propias competencias, a los efectos de los aplazamientos a los que se refiere el citado art. 65 LGT».

- En la observación al art. 3.1 del DL 1/2021:

«La Comunidad Autónoma puede aplazar y fraccionar el pago de deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo de sus propios tributos y del IGIC o AIEM, pese a la prohibición del art. 65.2.f) LGT porque, como vimos antes, sobre sus propios tributos tiene competencias suficientes y sobre el IGIC y el AIEM tiene delegada la competencia normativa de las obligaciones formales de ambos tributos.

No obstante, se realiza similar observación que la efectuada en relación con el art. 1.1 DL».

A todo ello, se ha de añadir, además, que en el presente caso los aplazamientos excepcionales se refieren a deudas que ya hubieran sido aplazadas o fraccionadas con anterioridad mediante acuerdo del órgano competente de la Agencia Tributaria Canaria, tal y como señala -como condicionante- este precepto del DL.

- Artículo 4. Tipo cero del Impuesto General Indirecto Canario aplicable a determinadas operaciones.

En el apartado Dos, quinto guión, referido al devengo del Impuesto, se dice que *«debe producirse desde la entrada en vigor del presente Decreto ley y el día 31 de diciembre del 2022».*

Parece que existe un error material en la redacción, pues falta el término *«hasta»* para delimitar correctamente el requisito temporal del citado devengo.

- Artículo 12. Medidas en materia de expropiación forzosa.

1. Este precepto, tal y como está redactado, plantea algunas dudas sobre los aspectos competenciales de esta materia y sobre si se superan o no los límites materiales de los decretos-leyes en relación con la regulación contenida, aspectos que trataremos de despejar a lo largo de las siguientes consideraciones.

Señala este artículo:

«1. Se declara de utilidad pública e interés social la expropiación de bienes inmuebles para destinarlos a la reposición de los bienes destruidos por el volcán de La Palma.

2. Se declara urgente la ocupación de los bienes afectados por las expropiaciones a que se refiere el apartado anterior, a los efectos establecidos en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954».

Este artículo trata de seguir el mismo sistema empleado en la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, relativa a la declaración de interés general de determinadas obras, si bien en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de vivienda. Este Real Decreto-ley 20/2021, después de declarar de interés general del Estado las obras de reparación o reconstrucción de determinadas infraestructuras, prevé en sus apartados 2 y 3, lo siguiente:

«2. Las obras incluidas en esta disposición llevarán implícita la declaración de utilidad pública y de urgencia a los efectos previstos en los artículos 9, 10, 11 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

3. La ejecución de estas obras se entiende incluida en la declaración urgente de la ocupación de los bienes afectados por las expropiaciones derivados de la realización de las obras a que se refiere el apartado cuarto 2 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de septiembre de 2021».

Pues bien, el instituto de la expropiación forzosa es materia cuya competencia se atribuye, en principio, en exclusiva al Estado ex art. 149.1.18ª CE.

Existe una amplia jurisprudencia constitucional que ha ido delimitando el alcance de las competencias estatales y autonómicas en este ámbito y fijando los respectivos ámbitos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas, partiendo de la doble dimensión de la expropiación (como garantía y como instrumento).

Así, por un lado, el instituto de la expropiación constituye una garantía constitucional del derecho de propiedad dado por el art. 33 de la Constitución, pues conlleva una justa compensación económica a aquellas personas que, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privadas de sus bienes o derechos de contenido patrimonial.

Por otro lado, asimismo, constituye un instrumento, en tanto que es el vehículo a través del que la Administración, según expresa el Tribunal Constitucional logra el «cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social».

Esta doble dimensión de la expropiación tiene una gran importancia desde una perspectiva competencial, ya que, como «garantía» es competencia legislativa exclusiva del Estado ex art. 149.1.18ª de la CE, establecer una regulación general de la expropiación, a fin de establecer la igualdad del territorio nacional en relación con los criterios de valoración y las garantías del procedimiento. Así la institución de la expropiación forzosa supone *«un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurra “causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”»* (STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3).

Desde esta dimensión de la expropiación, en tanto que garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, el art. 33.3 CE establece un triple aseguramiento: 1) Toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una *causa expropriandi*, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) Los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y, 3) La expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Ahora bien, como instrumento al servicio de fines públicos, las Comunidades Autónomas pueden, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercer determinadas actuaciones en materia expropiatoria que constituyen un instrumento o medio al servicio de la competencia materialmente ejercida, para el efectivo desarrollo por los poderes públicos de las diferentes políticas sectoriales.

Así, señala el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, que « (...) la expropiación es también (...) un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari. En este sentido, es obvio que no solo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropriandi son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales». (FJ 6).

En este sentido, han venido perfilándose por la jurisprudencia constitucional las competencias autonómicas en este ámbito. Así, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, ya citada, o la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, las Comunidades Autónomas pueden, dentro de su ámbito competencial, definir legalmente los supuestos en que procede utilizar el instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio del necesario respeto de la legislación general del Estado dictada en esta materia como garantía de los derechos patrimoniales. En consecuencia, de acuerdo con esta jurisprudencia, las Comunidades Autónomas pueden, en los sectores de actividad en que tienen competencia, determinar la *causa expropriandi* y, por tanto, realizar la declaración de utilidad pública de los bienes y derechos afectados por la expropiación, aunque queda en la esfera de la competencia estatal la legislación que garantice los derechos patrimoniales de los afectados por el procedimiento expropiatorio.

Ahora bien, siempre y cuando no se trate de normas legales, tanto estatales como autonómicas, que constituyan leyes expropiatorias singulares que no sean dictadas para hacer frente a una situación excepcional, lo que ha sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la paradigmática Sentencia 48/2005, de 3 de marzo, por vulneración de los arts. 33.3 y 24.1 CE. En aquel supuesto, vino a señalar el TC:

«2.Las dudas de constitucionalidad de la Sala proponente se centran en la posible vulneración de la tercera de las garantías mencionadas. Entiende el órgano judicial que nos encontramos ante una Ley expropiatoria singular, una «expropiación legislativa» que, al no ser dictada para hacer frente a una situación excepcional, supone «una inobservancia de la denominada “garantía del procedimiento expropiatorio” que se recoge en el art. 33.3 de la Constitución, cuando ordena que la expropiación se realice “de conformidad con lo dispuesto en las leyes”». El análisis de esta queja constitucional requiere determinar, en primer lugar, cuál es la naturaleza jurídica de las expropiaciones legislativas, diferenciándolas de las disposiciones legales de aplicación de la legislación expropiatoria general.

Este Tribunal ya ha señalado que el régimen jurídico ad hoc establecido por las leyes expropiatorias singulares debe respetar las garantías establecidas en el art. 33.3 CE (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), esto es, las expropiaciones legislativas deben responder a una finalidad de utilidad pública o interés social (causa expropriandi), deben garantizar la correspondiente indemnización y deben, por último, respetar lo dispuesto en las leyes. En relación con esta última garantía, que hemos calificado como «garantía del procedimiento expropiatorio» y que este Tribunal ha deducido de la expresión «de conformidad con lo dispuesto en las leyes» contenida en el art. 33.3 CE, hemos dicho que «se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias». Hemos afirmado también que «en cuanto dicha garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa, va dirigida principalmente frente a la Administración y, en razón a ello, puede sostenerse que las leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan, al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración». Y hemos precisado que la «naturaleza excepcional y singular» inherente a las leyes singulares de expropiación «no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no

dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general» [STC 166/1986, FJ 13 c)].

En otras palabras, el efecto traslativo dispuesto por la ley expropiatoria no puede producirse válidamente, desde un punto de vista constitucional, sin que exista una causa expropriandi, sin la correspondiente indemnización a favor de los expropiados y sin seguir un procedimiento expropiatorio, que, sin embargo, puede contener las especialidades procedimentales con respecto al procedimiento general que sean necesarias para hacer frente a la situación excepcional en cuyo contexto fáctico se dicte la ley expropiatoria singular.

Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales. En contraposición, en efecto, a las expropiaciones legislativas, ciertamente excepcionales, las operaciones expropiatorias ordinarias exigidas por la satisfacción de los intereses públicos se efectúan aplicando en cada caso concreto la legislación expropiatoria general.

3. Hemos dicho que la Sala proponente circunscribe la cuestión a las garantías del art. 33.3 CE, que garantiza un mínimo inexcusable: toda expropiación ha de ajustarse, entre otros, al requisito de que se verifique «de conformidad con las leyes». En principio, por tanto, nada se dice sobre la naturaleza jurídica del acto a cuyo través se lleve a cabo cada concreta expropiación, que podrá ser tanto una decisión administrativa como una ley o norma con rango legal. Lo exigido es, estrictamente, que la forma en cuestión se ajuste en su contenido a lo establecido en las leyes. Como sostiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales exige, antes de nada y sobre todo, que una injerencia del poder público en el disfrute del derecho al respeto de los bienes sea legal, esto es, se lleve a cabo por ley o en aplicación de una ley (por todas, STEDH Pincová y Pinc contra República Checa, de 5 de noviembre de 2002, § 45).

La referencia que, no obstante, la limitación del planteamiento de la duda de inconstitucionalidad, debemos hacer también al 24.1 CE obedece a que, como dijimos en la STC 166/1986, FJ 12, las leyes singulares de expropiación inciden «sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el art. 24.1 de la misma Constitución garantiza a los propietarios». Por ello es obligado cuestionarse si, dado un procedimiento expropiatorio legalmente establecido, el expropiado tiene derecho a que cada una de sus fases se verifique a través de actos que puedan ser objeto de revisión jurisdiccional en todos sus extremos y con el mayor alcance. En otras palabras, si entre las garantías expropiatorias se incluye el derecho a que los intereses afectados sean en todo caso tutelables por los Tribunales ordinarios y sólo por ellos, con exclusión de otras jurisdicciones no judiciales. Por esta vía se

vendría a excluir una posibilidad que el art. 33.3 CE, en sí mismo, no impide: que alguna de las fases del procedimiento expropiatorio se lleve a cabo mediante normas con rango de ley, dado que este tipo de normas son accesibles a un control judicial limitado, por cuanto un juicio de constitucionalidad negativo sólo puede llevar al Juez ordinario a plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en cuya sustanciación no tiene intervención (inmediata) el particular afectado.

Desde una consideración de conjunto, es evidente que el afectado vería entonces mermada la posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley, pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían frente a una actuación administrativa. En particular, y por lo que al caso examinado importa, no podría invocar ante la jurisdicción la existencia de otros bienes capaces de proveer a la necesidad del expropiante en la misma o mejor medida que los que el legislador ha señalado como objeto de expropiación, y ello aun cuando en la ley misma se admitiera la existencia de tales otros bienes. Si ello es así, habrá de concluirse que la intervención legislativa en un procedimiento expropiatorio sólo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional importando sólo que se trate de una tutela material y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional.

Esto supone que el problema deba abordarse, no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada. En otras palabras, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria. Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumentario que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular. Circunstancias que sólo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa».

Como se infiere de esta cita de la jurisprudencia constitucional, resulta perfectamente posible la declaración de utilidad pública o interés social, a efectos

expropiatorios, mediante una norma con rango de ley, pudiendo también existir, en ciertos supuestos excepcionales, leyes expropiatorias singulares, siempre y cuando se cumplan con los requisitos que ha pormenorizado el propio Tribunal Constitucional. Sin embargo, no es este el caso del art. 12 del DL, en el que se efectúa una declaración genérica de la *causa expropriandi*, sin afectar a ningún bien particular concreto.

Es más, ese tipo de declaraciones de la *causa expropriandi* con carácter genérico en una norma legal está previsto expresamente en la propia Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa (LEF), cuyo art. 10 admite expresamente esta posibilidad, y es relativamente frecuente en nuestro ordenamiento jurídico (art. 12.2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, art. 6.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, art. 29.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, art. 13.1 de la Ley 8/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, o art. 27.4 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, por citar algunos ejemplos).

Por lo demás, en el art. 12.2 DL se declara, igualmente con carácter genérico, la urgente ocupación de los bienes afectados por esas expropiaciones, a los efectos establecidos en el art. 52 de la LEF, de igual manera que lo efectúa el Estado en el Real Decreto-ley 20/2021, o en otras normas legales como en la ya citada Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, y la CAC en la citada Ley 8/1991, de Carreteras de Canarias, todo ello con la finalidad de agilizar las expropiaciones justificadas por determinadas razones de utilidad pública o interés social.

En todo caso, no se debe olvidar que el procedimiento general de expropiación, tal y como se desarrolla en la LEF, se compone de cinco fases: la declaración de utilidad pública que legitima la expropiación (arts. 9-14 LEF), la declaración de expropiación y necesidad de ocupación (arts. 15-23 LEF), la apertura de la pieza separada para la determinación del justiprecio (arts. 24-37 LEF), el pago de la cantidad en el plazo máximo de seis meses (arts. 48-50 LEF), y, por último, el acta de ocupación una vez se ha abonado el justiprecio (arts. 51-53 LEF). Además, subsiste el derecho del propietario a la reversión del bien expropiado en caso de que no se destine el bien a la *causa expropriandi* que legitima la expropiación (arts. 54-55 LEF).

Pues bien, como quiera que la propia LEF en su art. 10 exige que una vez que se haya declarado genéricamente por una Ley la utilidad pública, deba hacerse su reconocimiento en cada caso concreto (cuando afecte a unos bienes concretos) por

Acuerdo del Consejo de Ministros -en este caso, del Consejo de Gobierno de Canarias-, y, por tanto, para cada bien concreto han de cumplirse con todas y cada una de las fases y actos establecidos en el procedimiento de la LEF, incluida el acta de ocupación, que, en este supuesto será urgente, con los efectos previstos en el art. 52 LEF, los propietarios de los eventuales bienes a expropiar en su día no ven mermadas sus posibilidades de defensa ni de reaccionar contra los actos concretos del procedimiento expropiatorio, sin que, por tanto, el art. 12 DL entre a regular el contenido esencial del derecho de propiedad del art. 33 CE, materia a la que estaría vedada su regulación por decreto ley, ni la regulación contenida produce indefensión, proscrita por el art. 24.1 CE, en la medida que todos los actos de los futuros procedimientos expropiatorios van a poder estar sometidos a la tutela judicial efectiva.

Además, en la norma que nos ocupa, no se conculcan competencias estatales, pues, tal y como ha señalado la jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas pueden definir legalmente los supuestos en que procede utilizar el instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio del obligado respeto de la legislación general del Estado dictada en esta materia como garantía de los derechos patrimoniales.

2. Aclaradas las anteriores cuestiones, no obstante, otras dudas interpretativas plantea el texto de este art. 12, que acaso pudieran ser disipadas con una redacción más precisa en la eventual tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley.

Los bienes expropiados se destinarían a la «*reposición de los bienes destruidos por el volcán*». Tal finalidad precisa ser aclarada en aras del cumplimiento de la seguridad jurídica del art. 9.3 CE -máxime cuando en este art. 12 DL no hay una delimitación temporal ni territorial-, tanto por ser la condición para el sacrificio del derecho de propiedad del expropiado, como por poder ser interpretada como el reconocimiento legal de un derecho a la reposición a favor del damnificado por el volcán, con la consiguiente obligación de reponer el daño natural por parte del poder público que corresponda. Si ésta es la voluntad del legislador de urgencia, después de sopesar su alcance económico, habrá de expresarse con más claridad; pero si simplemente se pretende manifestar la «*causa expropriandi*», como manifestación de una mera acción pública de ayuda, sin el reconocimiento de derecho alguno de quienes han perdido sus bienes por los efectos de la lava, procede una redacción más precisa de este precepto que disipe las dudas planteadas y evite interpretaciones no deseadas del concepto «*reposición*». Reponer es colocar en lugar de, entregar en

compensación; puede, en consecuencia, ser interpretado este término como la consecuencia del reconocimiento de un daño cuya reparación sería imputable a la Administración pública que corresponda, previsiblemente la expropiante. Si así se entendiera habría que aclarar, además, si el receptor del bien expropiado entregaría a cambio la propiedad subyacente a la lava, y la de la lava misma que por accesión natural hubiera adquirido.

Otra cuestión que debería ser esclarecida es si el damnificado por el volcán adquiere la condición de beneficiario de la expropiación, o si simplemente será el receptor de un bien que le ofrece la Administración en concepto de auxilio o ayuda.

Por otro lado, no se señala en el precepto comentado si los bienes destruidos son sólo los inmuebles (suelo y edificaciones o instalaciones), o también los muebles, o incluso bienes inmateriales.

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

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley.
2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad en la totalidad del contenido normativo de este decreto-ley.
3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento VII, singularmente las referidas al art. 12 DL.