

D I C T A M E N 1 1 2 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (EXP. 83/2024 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias -en adelante, RPC-, solicita (mediante escrito de 20 de febrero de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente) dictamen preceptivo sobre el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

El art. 160.2 del 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.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre -en adelante, EAC-, con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el presente caso, el escrito de la Presidenta del Parlamento de Canarias señala hasta el día 6 de marzo de 2024 como plazo máximo para la emisión del presente Dictamen.

* Ponente: Sra. de León Marrero.

* Voto Particular: Sr. Fajardo Spínola.

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 sometida a la consideración de este Consejo Consultivo fue promulgada mediante Decreto n.º 18/2024, de 19 de febrero de 2024, del Presidente del Gobierno de Canarias, ordenándose, asimismo, su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el día 20 de febrero de 2024 (Boletín n.º 37).

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos y su naturaleza jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica del Decreto-ley -en adelante, DL- resulta pertinente traer a colación lo manifestado por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 379/2019, de 23 de octubre:

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

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, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Los decretos-leyes no pueden afectar a la ley 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 3º 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, debamos 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)»».

Así pues, son varios los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria -una vez examinado su objeto, justificación, estructura y contenido-, de los Decretos-leyes sobre los que se solicite su parecer: a) La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para regular la materia objeto del DL; b) Su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa y c) observaciones al contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas anteriormente, procede hacer referencia a la tramitación del DL.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como ya ha tenido ocasión de razonar este Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 428/2023, de 24 de octubre, entre otros), 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 significativo en cuanto a su procedimiento de tramitación- laguna que ha venido a colmar, aunque no de manera total, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en lo sucesivo, LPGC-, que ya contempla la figura de los decretos leyes y que resulta aplicable a la tramitación del presente DL, dado que su entrada en vigor se produjo el día 4 de abril de 2023 (Disposición final tercera de la LPGC) y, según consta en el expediente remitido a este Organismo, la tramitación del presente DL se inició el día 8 de febrero de 2024, con la elaboración de la memoria justificativa.

Así, en el art. 74 LPGC («Decretos leyes») se regulan de forma específica los decretos leyes y su tramitación, estableciendo lo siguiente:

«1. El Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos leyes.

2. La elaboración de los decretos leyes se inicia por el departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el proyecto y la memoria justificativa abreviada correspondiente. El inicio de la tramitación debe comunicarse a quien desempeñe la Secretaría del Consejo de Gobierno.

3. Los proyectos de decretos leyes contendrán una exposición de motivos en la que se recojan las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa y que las medidas que contiene son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, así como las competencias estatutarias que se ejercen.

4. La memoria justificativa abreviada deberá recoger las razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa. Asimismo, podrán acompañarse los estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen que se estimen necesarios.

5. Los proyectos de decretos leyes se someterán a la aprobación del Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los departamentos que lo hayan elaborado.

6. Los decretos leyes serán publicados en el «Boletín Oficial de Canarias» y en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

7. Los decretos leyes se comunicarán al Parlamento de Canarias inmediatamente después de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», acompañando una copia completa del expediente administrativo, a efectos de que se pronuncie sobre su convalidación o derogación, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento».

Por su parte, el art. 66 LPGC, referido a los Principios de buena regulación, dispone que «en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas previstas en este título se actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o norma que la sustituya» -apartado primero-; añadiendo que «en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley y de los decretos leyes, o en el preámbulo de los proyectos de reglamento, según se trate, se justificará la adecuación a los mencionados principios» -apartado segundo-.

Finalmente, el art. 68 LPGC («Procedimiento de elaboración y aprobación») indica que «el procedimiento para la elaboración y aprobación de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes y de proyectos de reglamentos se ajustará

a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones de desarrollo que se dicten por el Gobierno».

Tal y como hemos señalado en diversos Dictámenes (v.gr., 360/2023, de 19 de septiembre, 414/2023, de 19 de octubre, 428/2023, de 24 de octubre o 8/2024, de 4 de enero de 2024), dado que la LPGC aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se ha determinado el contenido que ha de tener la memoria abreviada. Por ello, resulta de aplicación, a tenor de lo que establece la Disposición derogatoria única de la LPGC, en todo aquello que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con esta Ley, 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 -en adelante Decreto 15/16-.

El Decreto 15/16 no contiene referencia alguna a la memoria abreviada, lo que obliga a acudir también, supletoriamente, al Derecho estatal, en el que encontramos el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que sería de aplicación porque en su apartado 1 prevé que será preceptivo precisamente en los supuestos de la tramitación de proyectos de Reales Decretos-leyes.

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

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

2. Al hilo de lo anterior, resulta oportuno indicar que, entre los antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen, se incluye la siguiente documentación:

1. Comunicación -de 8 de febrero de 2024- de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en calidad de

Secretaría del Consejo de Gobierno, por la que se pone en su conocimiento el inicio de la tramitación del proyecto de Decreto-ley de medidas urgentes en materia de vivienda (art. 74.2 LPGC).

2. «*Memoria justificativa abreviada del proyecto de decreto ley de medidas urgentes en materia de vivienda*», elaborada por la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias con fecha 8 de febrero de 2024 (art. 74.2 y 4 LPGC).

En la memoria justificativa abreviada se incluyen los siguientes contenidos:

- Preliminar.
- Razones de interés general que determinan la aprobación.
- Razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación.
- Fines y objetivos perseguidos.
- Proporcionalidad entre los fines y el contenido de la iniciativa:
 - Contenido de la iniciativa.
 - Proporcionalidad y relación entre las medidas con los fines perseguidos.

3. Informe de 14 de febrero de 2024 emitido por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

4. Informe -facultativo- evacuado por el Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 16 de febrero de 2024 (art. 19 del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias).

5. Certificado -expedido por la Secretaría del Gobierno de Canarias- del Acuerdo de Gobierno de 19 de febrero de 2024 por el que se aprueba el Decreto-ley de medidas urgentes en materia de vivienda -y que incorpora, como anexo, el texto del DL que nos ocupa- [arts. 28.b) y 74.5 LPGC].

6. Decreto n.º 18/2024, de 19 de febrero de 2024, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

También consta en las actuaciones la publicación del DL en el Boletín Oficial de Canarias n.º 37, de 20 de febrero de 2024 (art. 74.6 LPGC).

7. Oficio -de 20 de febrero de 2024- del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite el DL aprobado al Parlamento de Canarias para su convalidación (art. 74.7 LPGC).

8. Asimismo, figuran en el expediente los siguientes documentos:

- Plan de vivienda de Canarias 2020-2025.

- Informe extraordinario de la Diputación del Común de septiembre 2023 sobre la situación de la vivienda en Canarias desde una perspectiva social.

3. Teniendo en cuenta la doctrina de este Consejo Consultivo de Canarias respecto a la aplicación supletoria de las previsiones contenidas en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo -y a la que se ha hecho referencia en el apartado 1 del presente Fundamento-, se advierte de la inobservancia de lo establecido en el art. 3.2 del citado texto reglamentario, toda vez que no se incluye en la Memoria abreviada, ni el listado de las normas que quedan derogadas, ni el impacto presupuestario y por razón de género así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes ni, especialmente, la descripción de la forma en que se analizarán los resultados de la aplicación de la norma.

Y, si bien no es trámite preceptivo, se echa también en falta en el expediente, el traslado del DL al resto de Departamentos del Gobierno, singularmente a aquéllos con competencias en materia de Urbanismo y Ordenación del territorio.

4. Por lo demás, procede compartir las consideraciones efectuadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias en su informe de 16 de febrero de 2024, en relación con la audiencia a las entidades locales:

«En segundo lugar, en (la) Exposición de Motivos “IV Competencias estatutarias” se manifiesta que existe afectación a la competencia en materia de régimen local.

“Por otra parte, en cuanto se refiere e incide sobre actuaciones y procedimientos locales, esta disposición también se basa en la competencia sobre régimen local.”

Así es especialmente relevante -como ya hemos dicho- el art. 29 del proyecto que modifica el art. 5.1 de la Ley Canarias de Vivienda relativa a las competencias en materia de vivienda de los Cabildos Insulares, adicionando a dichas competencias del Cabildo la de “promover la construcción de las viviendas protegidas”. Pero, además, existen en la regulación otras claras afectaciones de las competencias de las Administraciones Locales canarias. En un intento de enumerarlas debemos apuntar las siguientes:

a) La generalización de la técnica de desplazar el contenido de los instrumentos insulares y municipales e igualmente el acometer la ejecución de los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma sin necesidad de adaptar o modificar el planeamiento vigente; incluso contradiciéndolo -DA 1º del Proyecto-.

b) Establecer un singular régimen para obras públicas declaradas de interés general que eluden el control municipal previo de licencia dando lugar a un procedimiento de cooperación (art. 23 del proyecto), que debe -en todo caso- debe completarse o ser coherente con el marco de los procedimientos de cooperación ya existentes en la normativa de suelo -art. 19 y art 334 de la Ley Territorial 4/17-.

c) Establecen un informe insular en materia turística -art. 10 del proyecto- y en materia de patrimonio histórico -art. 17.1.c) del proyecto-.

En atención a dicha afectación a las Corporaciones Locales; y en lo que en la tramitación ordinaria de la iniciativa legislativa exigiría la necesaria intervención del Consejo de Colaboración Insular -art. 128 de la Ley 8/15 de 1 de abril, de Cabildos y Decreto 97/2016, de 18 de julio-; la misma no ha tenido lugar en el supuesto que nos ocupa.

Igualmente -y en cuanto lo regulado incide sobre el urbanismo, planeamiento; técnicas de gestión y ejecución y técnicas de intervención de competencia local- tampoco consta en el expediente el parecer del Consejo Municipal de Canarias conforme a la DA. 5 de la Ley 7/15 de abril de Municipios de Canarias y Decreto 160/2016.

Traemos a colación nuevamente el dictamen del Consejo Consultivo 8/2024, de 4 de enero, -que dictaminó el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja- y en el que se exige la participación de las Corporaciones Locales:

“No consta que se haya dado participación, con la finalidad de preservar la autonomía local constitucionalmente garantizada de las entidades locales, a los entes municipales e insulares a los que el presente DL les afecta en sus competencias, si bien esta norma legal no añade ni suprime nada que los entes citados no ejercieran con anterioridad dentro de su haz de competencias, pues los ayuntamientos poseen competencias para el otorgamiento de licencias urbanísticas o títulos habilitantes en esta materia y los Cabildos para emitir informes, también en esta materia, en determinados casos. La mayor novedad, si cabe, en el presente caso consiste en el procedimiento específico que se regula y en la normativa legal especial a tener en cuenta para el otorgamiento de los citados títulos habilitantes”.

En ese supuesto sí existen específicas innovaciones normativas competenciales y procedimentales a las Administraciones Locales.

Lo cierto es que tanto en la política de vivienda como en la política de ordenación del territorio concurren competencias de las distintas Administraciones Públicas Locales que no han sido oídas.

La omisión de dicha consulta tendría su justificación en (i) la singular regulación ad hoc del procedimiento que a falta de un desarrollo reglamentario se agota en el art. 74 de la Ley 4/23 y en (ii) la propia urgencia que constituye su presupuesto habilitante del decreto ley; pero hubiera sido deseable cuando menos oírlos para, como dice el Consejo Consultivo de Canarias, preservar su autonomía constitucionalmente protegida».

IV

Objeto, justificación, estructura y contenido de la norma.

1. Según indica el art. 1 DL «el presente Decreto ley tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes para aumentar la oferta de suelo y de edificaciones con destino a vivienda en las Islas Canarias, así como adecuar la regulación de las viviendas protegidas para agilizar su construcción, con el fin de contribuir a la efectividad del derecho de todas las personas a una vivienda digna y adecuada».

Siguiendo lo manifestado por el legislador de urgencia en la Exposición de Motivos -apartado II-, se ha de indicar que, «para hacer frente a la emergencia habitacional, el presente Decreto ley adopta un conjunto de medidas que tienen como objetivo compartido promover el incremento de la oferta de vivienda, especialmente protegida, favoreciendo y simplificando los requerimientos normativos necesarios para que puedan construirse o, en su caso, destinarse a un uso habitacional. (...)».

En concreto, tras reconocer el interés general excepcional que supone actuar ante la emergencia habitacional, el Decreto ley se estructura conforme a dos grupos de medidas:

a) Medidas para incrementar la disponibilidad de suelo y la utilización de edificaciones con destino a vivienda.

b) Medidas para promover, impulsar y facilitar la construcción de viviendas protegidas».

En definitiva, a través del presente DL se trata de « (...) establecer las bases normativas que permitan luchar contra la emergencia habitacional, reduciéndola hasta su desaparición, con el claro objetivo de hacer real y efectivo el acceso a una vivienda digna como mandato constitucional y estatutario».

2. En lo que se refiere a la justificación de la norma analizada, tanto la Exposición de motivos del DL como la memoria justificativa abreviada se expresan en idénticos términos, señalando cuanto se expone a continuación:

«El acceso a una vivienda digna y adecuada en Canarias, desde la crisis inmobiliaria iniciada en 2008, a la que siguió la crisis económico-financiera que afectó a las Administraciones Públicas, se caracteriza fundamentalmente por la falta de oferta suficiente, tanto de vivienda libre como de vivienda protegida, para atender una demanda en constante crecimiento tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler.

El reducido número de viviendas protegidas construidas en los últimos años limita las posibilidades de acceso de las personas y las familias inscritas en el Registro Público de Demandantes de Vivienda, tanto de aquellas que demandan una vivienda en régimen de alquiler como de quienes aspiran a una vivienda en propiedad. Por su parte, como consecuencia de la crisis inmobiliaria en muchos municipios se ha reducido la oferta de vivienda libre a la que pudieran acceder, en condiciones económicas razonables, personas y familias con rentas medias. A su vez, la existencia de viviendas libres desocupadas, que pudiendo ser destinadas al alquiler no lo están y el impacto sobre el mercado de alquiler de las viviendas vacacionales, con efecto directo en los trabajadores, empleados públicos, incluso estudiantes, desplazados temporalmente en las distintas islas, complica aún más el acceso a una vivienda, ya sea permanente -en régimen de propiedad-, ya sea el temporal -alquiler de media o larga duración-, en función de las distintas necesidades.

La combinación de las realidades descritas, cualesquiera que hayan sido las causas por las que se ha llegado a las mismas, determina una situación crítica con una elevada demanda de vivienda, especialmente de vivienda protegida, y una manifiesta incapacidad de la oferta, tanto pública como privada, para atender esa demanda ofreciendo las viviendas que se necesitan. Esta realidad, por la trascendencia de la vivienda como pieza indispensable de la vida de las personas y, siendo así, por la urgencia con que debe ser atendida esa demanda, merece la calificación de emergencia habitacional.

En la respuesta y la superación de esa situación de emergencia habitacional, el papel de los poderes públicos es fundamental. El artículo 47 de la Constitución Española mandata a todos los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. A su vez, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, la preocupación por el derecho a la vivienda se recoge de forma expresa en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, cuando establece que: Los poderes públicos canarios deberán garantizar el derecho de todas las personas a una vivienda digna y regular su función social, mediante un sistema de promoción pública, en condiciones de igualdad y en los términos que establezcan las leyes, poniendo especial atención sobre aquellos colectivos sociales más vulnerables. Se regulará el uso del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación. Se trata de un mandato a ejercer en el marco de las competencias estatutarias pero que, sin menoscabo de las competencias estatales en materia de vivienda, ofrece un amplio campo de acción en el que poder actuar.

La preocupación de los poderes públicos canarios por viabilizar el acceso de las personas residentes en las islas a una vivienda digna no es nueva. Desde la constitución de la Comunidad Autónoma se han ido aprobando normas y planes de vivienda con esa finalidad. En este sentido, es obligado recordar la Ley 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, a la que siguió la vigente Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias. A su vez, esta Ley ha sido objeto de importantes modificaciones para adecuarla a las nuevas demandas habitacionales que se han ido produciendo desde su aprobación, en particular para actuar sobre viviendas desocupadas (Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda) y, más reciente, para responder a la necesidad de vivienda social puesta de manifiesto con la pandemia sanitaria del COVID-19 (Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias). A ello se suman una sucesión de planes de vivienda, el último de los cuales es el Plan de Viviendas de Canarias 2020-2025, con particular atención a la promoción de las distintas modalidades de vivienda protegida. Manifestación particular de esta preocupación y de la búsqueda de soluciones para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna es el “Pacto social y político por el derecho al acceso a una vivienda digna en Canarias” suscrito el 12 de marzo de 2020 en el Parlamento de Canarias por los partidos políticos, las Administraciones Públicas y organizaciones representativas de la sociedad civil.

Con todo, la realidad de las islas en materia de vivienda es de emergencia habitacional, habiendo crecido la demanda mucho más que la oferta de vivienda, en especial de vivienda protegida disponible; una realidad que impone la adopción de medidas que faciliten el ofrecimiento del mayor número de viviendas posibles con el fin de contrapesar aquella demanda, sentando las bases para reequilibrar el mercado de vivienda, y con ello hacer posible el ejercicio por la ciudadanía del derecho de acceder a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades. En concreto, se trata de tomar decisiones normativas sobre todas las dimensiones que presenta la oferta de vivienda: la disponibilidad de suelo donde construir viviendas, facilitando su transformación jurídica y material; la viabilidad de usar como viviendas construcciones y edificaciones ya existentes, incluyendo las no terminadas; y la adecuación de las normas sobre viviendas protegidas para favorecer su más rápida construcción y puesta a disposición de las personas que las demandan.

Sin duda, la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada requiere, además, de otra clase de medidas, entre otras, el establecimiento de incentivos fiscales a la construcción y rehabilitación o la adopción de garantías jurídicas y materiales que favorezcan el arrendamiento de las viviendas libres. Ahora bien, en el marco de las competencias sobre vivienda que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias, las medidas que se recogen en el presente Decreto ley son imprescindibles para hacer frente a la

emergencia habitacional, sin perjuicio de que su aplicación práctica pondrá de manifiesto si son viables o si es preciso adaptarlas o introducir otras. El objetivo de este conjunto de medidas es afrontar y encontrar la respuesta a la imperiosa necesidad social de vivienda».

3. En cuanto a la estructura del DL, consta de una Exposición de Motivos -antecedida de un índice-, una parte dispositiva -conformada por treinta artículos- y una parte final -integrada por cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales-.

4. En lo que se refiere al contenido del DL, cabe señalar que la Exposición de motivos se reserva, en síntesis, a: 1) Describir la realidad que afronta el legislador, enumerar los antecedentes normativos y de actuación política en la materia, definir el objetivo pretendido y justificar la necesidad de la norma -apartado I-; 2) Exponer el contenido del DL, desglosando las medidas que se implementan « (...) *para hacer frente a la emergencia habitacional* (...) » -apartado II-; 3) Fundamentar la concurrencia del presupuesto habilitante del DL (la «*extraordinaria y urgente necesidad*») y la no vulneración de sus límites materiales -apartado III-; 4) Cimentar jurídicamente la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente norma legal -apartado IV-; y 5) Justificar el cumplimiento de los Principios de buena regulación -apartado V-.

Por último, la parte dispositiva del DL se compone de 30 artículos, repartidos en tres títulos, de acuerdo con la siguiente distribución:

1. Título I [*«Disposiciones Generales»*]. Se incluyen en el presente Título los siguientes artículos:

- Artículo 1. Objeto.
- Artículo 2. Declaración de emergencia habitacional.

2. Título II (*«Medidas para incrementar la disponibilidad de suelo y de edificaciones con destino a vivienda»*). El Título II se estructura en cuatro capítulos:

2.1. Capítulo I (*«Medidas para incrementar la disponibilidad de suelo para viviendas»*). Se integran en el presente capítulo los siguientes artículos:

- Artículo 3. Medidas.
- Artículo 4. Vivienda protegida de promoción pública en suelos dotacionales y sistemas locales.
- Artículo 5. Viviendas protegidas en equipamientos.
- Artículo 6. Ejecución anticipada de sistemas generales adscritos.

- Artículo 7. Derecho de superficie.
- Artículo 8. Concesión para construir y/o gestionar viviendas protegidas.
- Artículo 9. Compatibilidad de uso residencial y uso turístico.
- Artículo 10. Cambio de uso de parcelas a residencial.
- Artículo 11. Recuperación de suelo urbanizable residencial.

2.2. Capítulo II («*Medidas para incrementar la disponibilidad de edificaciones para vivienda*»). Los artículos que conforman este capítulo son los siguientes:

- Artículo 12. Medidas.
- Artículo 13. Recalificación de locales a uso residencial.
- Artículo 14. Recalificación de edificaciones a uso residencial.
- Artículo 15. Incremento de edificabilidad de edificaciones destinadas a vivienda.
- Artículo 16. División de viviendas existentes.
- Artículo 17. Reglas comunes sobre cambio de uso, incremento de edificabilidad y división de viviendas.
- Artículo 18. Rehabilitación de edificaciones no terminadas.
- Artículo 19. Rehabilitación de urbanizaciones no terminadas.
- Artículo 20. Derecho de adquisición preferente sobre la totalidad de un inmueble.

2.3. Capítulo III («*Gestión y ejecución*»). Se incluyen en este capítulo los artículos que se exponen a continuación:

- Artículo 21. Cesión de suelo.
- Artículo 22. Cobertura urbanística.
- Artículo 23. Declaración de obras públicas de interés general.
- Artículo 24. Régimen de evaluación ambiental.

2.4. Capítulo IV («*Simplificación y agilización de procedimientos*»). Este capítulo abarca los siguientes artículos:

- Artículo 25. Declaración de urgencia y silencio administrativo.

- Artículo 26. Declaración de utilidad pública e interés social.
- Artículo 27. Contratación conjunta de proyecto y obra.
- Artículo 28. Iniciativa privada sobre suelo público.

3. Título III (*«Medidas de promoción de la vivienda protegida»*). El presente Título incluye los siguientes artículos:

- Artículo 29. Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.
- Artículo 30. Modificación del Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En tercer lugar, la parte final del DL presenta la siguiente distribución:

- Disposiciones adicionales. El texto del DL incluye cuatro disposiciones adicionales relativas a las siguientes cuestiones: *«Aplicación directa»* -Disposición adicional primera-; *«Equivalencia de regímenes de vivienda protegida»* -Disposición adicional segunda-; *«Adaptación del planeamiento urbanístico a la modificación efectuada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda»* - Disposición adicional tercera-; y *«Superficies mínimas en alojamientos con espacios comunes complementarios»* -Disposición adicional cuarta-.

- Disposición transitoria única. La disposición se refiere al *«régimen transitorio de los procedimientos»* incluidos en el DL.

- Disposición derogatoria única. El legislador establece la derogación de *« (...) cuantas disposiciones de igual o inferior rango sean contrarias a lo dispuesto en el presente Decreto ley»*.

- Disposiciones finales. El DL incorpora tres disposiciones finales relativas a los siguientes extremos: *«Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias»* -Disposición final primera-; *«Rango reglamentario de determinadas disposiciones»* -Disposición final segunda-; y *«Entrada en vigor»* -Disposición final tercera-.

V

Marco competencial y rango normativo.

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para regular el ámbito material al que se

contrae el contenido del presente DL. En este sentido, y como bien se indica en su Exposición de Motivos -apartado IV: «Competencias estatutarias»-, el texto legal aprobado encuentra su fundamento competencial en diversos preceptos estatutarios:

- Art. 143 («Vivienda»):

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye, en todo caso:

a) La ordenación, planificación, gestión, fomento, protección, control de calidad, inspección y sanción en materia de vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales, de equilibrio territorial y de sostenibilidad.

b) La promoción pública de la vivienda, con especial atención al patrimonio público del suelo.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la legislación estatal, la regulación de la función social y habitacional de la vivienda.

3. En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias fijar las condiciones de accesibilidad de los edificios, así como las condiciones para la instalación de infraestructuras comunes y para la incorporación de innovaciones tecnológicas y de ahorro energético, en condiciones de sostenibilidad».

- Art. 156 («Ordenación del territorio y del paisaje»):

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, que incluye, en todo caso:

a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos.

b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial, así como su gestión.

c) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

d) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental».

- Art. 158 («Urbanismo»):

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación de los siguientes aspectos:

a) El régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos.

b) El régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad, que incluye, en todo caso, la clasificación, categorización y subcategorización, así como los derechos y deberes asociados a ellos.

c) Los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

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

e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística».

- Art. 114 («Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica»):

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de ordenación de la actividad económica en Canarias.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) El desarrollo de los planes estatales.

b) La participación en la planificación estatal a través de los mecanismos previstos en el presente Estatuto.

c) La gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica en los términos que se establezcan mediante convenio».

Títulos jurídicos respecto a los que este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestarse en diversos pronunciamientos (véase, a este respecto, el contenido de los Dictámenes 7/2021, de 14 de enero, 8/2024, de 4 enero o 581/2021, de 9 de diciembre, entre otros), afirmando la competencia autonómica para la regulación de tales materias.

Por otro lado, existen determinados aspectos de la regulación establecida en el DL que se hallan amparados, de manera complementaria, en otros títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía: art. 105 («*Régimen territorial*») -v.gr., art. 29, apartado uno del DL-; 106 («*Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias*») -v.gr., arts. 25 a 27 del DL-; art. 153 («*Medio ambiente*») -v.gr., art. 24 del DL-; y art. 159 («*Obras públicas*») -v.gr., art. 23 del DL-.

El examen del ámbito competencial también ha de completarse con las referencias a los mandatos y/o directrices que, en materia de vivienda, se establecen por el Estatuto de Autonomía en los siguientes artículos:

- Art. 14 («*Derechos de las personas jóvenes*»):

«Las Administraciones deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso a la formación, la educación, la sanidad, la cultura, al asociacionismo, al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural, en los términos que establezcan las leyes».

- Art. 22 («*Derecho de acceso a la vivienda*»):

«Los poderes públicos canarios deberán garantizar el derecho de todas las personas a una vivienda digna y regular su función social, mediante un sistema de promoción pública, en condiciones de igualdad y en los términos que establezcan las leyes, poniendo especial atención sobre aquellos colectivos sociales más vulnerables. Se regulará el uso del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación».

- Art. 146 («Política de juventud»):

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de juventud, que incluye en todo caso:

a) La promoción del desarrollo personal y social de los jóvenes, así como la aprobación de normas y la realización de actividades dirigidas a conseguir el acceso de éstos al trabajo, la vivienda y la formación profesional. (...) ».

Por lo demás, y en lo que a la vivienda se refiere, resulta de especial trascendencia traer a colación lo establecido en los preceptos de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias -en adelante, LVC-, que a continuación se reproducen:

- Art. 2 («Principios rectores»):

«La intervención de las administraciones públicas canarias en materia de vivienda se regirá por los siguientes principios:

a) Promover y fomentar el acceso de la ciudadanía canaria a una vivienda digna y adecuada, especialmente de aquellos que disponen de menos recursos.

b) Fomentar y velar por la dedicación efectiva de las viviendas al uso habitacional, de acuerdo con la función social del derecho de propiedad sobre las mismas.

c) Proteger los derechos de quienes acceden a una vivienda.

d) Garantizar la seguridad, habitabilidad y calidad de las viviendas en las islas.

e) Integrar la vivienda en el entorno, con especial atención a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio.

f) Acercar la gestión pública en materia de vivienda a la ciudadanía, con especial atención al hecho insular.

g) Simplificar y racionalizar la actuación administrativa sobre vivienda».

- Art. 4 («Competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias»):

«Corresponde a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias el ejercicio de las siguientes competencias:

a) La potestad reglamentaria en materia de viviendas, en particular la regulación de los requisitos objetivos y subjetivos para acceder a las ayudas

públicas, las clases de ayudas públicas y las limitaciones de uso, destino y disposición que sean precisas en lo que respecta a las viviendas protegidas.

b) La integración de la política de vivienda con las políticas de ordenación del territorio, suelo y medio ambiente, a través de las Directrices de Ordenación y los planes insulares.

c) La definición de otras políticas de fomento que faciliten el acceso a la vivienda.

d) La programación del gasto público en vivienda y su integración con la política económica y presupuestaria autonómica.

e) Negociar y acordar con la Administración General del Estado la distribución de los fondos estatales de ayudas a la vivienda.

f) La aprobación del Plan Canario de Vivienda, así como, la aprobación definitiva de los programas de vivienda y de las actuaciones de fomento para favorecer el uso habitacional efectivo de las viviendas.

g) La definición y el ejercicio de actuaciones tendentes a evitar la existencia de viviendas deshabitadas, en particular la potestad de declaración, inspección y sanción en materia de viviendas deshabitadas.

h) La potestad inspectora y sancionadora en los términos previstos en la presente ley.

i) La potestad expropiatoria para la ejecución de los planes de vivienda y de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

j) Cuantas otras competencias no hayan sido atribuidas a otras administraciones públicas».

Finalmente, y como se indica en el art. 10 («Potestades públicas») de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias - en lo sucesivo, LSENPC-, «la ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales, la intervención en las actividades privadas con incidencia territorial y la protección de la legalidad urbanística son funciones públicas y corresponden a la Comunidad autónoma, a las islas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias» -apartado 1-. Dichas potestades « (...) incluyen las facultades pertinentes y necesarias para formular, tramitar, aprobar y ejecutar los diferentes

instrumentos de ordenación de los recursos naturales, de protección y gestión de los espacios naturales, de ordenación territorial y urbanística y de gestión, para intervenir en el mercado inmobiliario, para regular y promover el uso del suelo, de las edificaciones y de las viviendas y para aplicar las medidas disciplinarias y de restauración de la realidad física alterada (...) ».

A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

2. En lo que concierne al rango de la norma aprobada, se ha de indicar que éste se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa ex art. 9.3 CE, por cuanto la modificación de los textos legales llevada a cabo por los arts. 29 y 30 y la disposición final primera del DL, se ha de efectuar a través de una disposición normativa (Decreto-ley) con idéntico rango legal. De igual manera, la figura del Decreto-Ley se acomoda, singularmente, en lo que a la vivienda se refiere, a las exigencias derivadas de los arts. 14, 22 y 95 EAC (« (...) en los términos que establezcan las leyes»).

VI

Presupuesto habilitante del Decreto-ley y límites a su utilización.

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

Pues bien, este Consejo Consultivo tuvo ocasión de pronunciarse, por primera vez, sobre esta cuestión (respecto a la que sí existe una dilatada doctrina jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional) en sus Dictámenes 90 y 91/2019, de 13 de marzo y 95/2019, de 19 de marzo. Señalábamos en los citados Dictámenes, y resulta preciso reiterar aquí, lo siguiente:

«En esta primera apreciación cumple formular en torno a ella las consideraciones que a continuación se exponen.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), que recoge gran parte de su doctrina respecto a los decretos-leyes, 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 (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)” (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3).

En esa misma sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma como, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 332), FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero (RTC 2012, 1), 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 (RTC 1997, 182), 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 (TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), 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 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4), de manera que estas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), 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 (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), 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 (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2”).

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” respecto a los decretos-leyes autonómicos, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar “la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria) en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante” (STC 157/2016, de 22 de septiembre (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras”).

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación al presupuesto habilitante para la aprobación de Decretos-leyes, se puede resumir en lo siguiente:

- La exigida «extraordinaria y urgente necesidad», hay que entenderla como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

- La apreciación de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de «extraordinaria y urgente necesidad».

- Y, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

Doctrina constitucional que se reitera, entre otras, en la STC 17/2023, de 9 de marzo, la STC 18/2023, de 21 de marzo o en la reciente STC 7/2024, de 16 de enero de 2024.

2. En el caso del DL analizado, el legislador de urgencia justifica la concurrencia del presupuesto habilitante en los siguientes términos -apartado III de la Exposición de motivos-:

«La necesidad que se debe atender es la demanda, imperiosa y creciente, de vivienda por una parte de la ciudadanía canaria, adaptada a sus circunstancias personales, laborales y/o familiares, que haga real y efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada en las islas; una demanda y un derecho que tropiezan con una oferta de viviendas protegidas y de viviendas libres muy limitada, tanto para acceder a ellas en régimen de propiedad, como para hacerlo en régimen de arrendamiento, restricción que es mucho más patente en cuanto a alquileres sociales por lo escaso del parque público disponible.

La situación resulta extraordinaria, esto es, fuera de lo ordinario o de lo normal. Es así porque, aunque la demanda de vivienda pueda ser considerada una necesidad estructural, en

tanto vinculada con la calidad de vida de las personas en un Estado social moderno; sin embargo, la combinación de la crisis inmobiliaria, con paralización de la actuación privada, y la crisis de la hacienda pública, con las restricciones derivadas de las reglas fiscales, han transformado esta necesidad estructural, sin dejar de serlo, en una necesidad extraordinaria, en una situación de emergencia habitacional, que requiere medidas nuevas y distintas de las que, de ordinario, se han venido utilizando por los poderes públicos para responder a la demanda social de viviendas. La demanda que debe ser atendida es algo fuera de lo normal, tan es así que, como se viene diciendo, se califica de emergencia.

En cuanto a la urgencia, la acción normativa para enfrentar la emergencia habitacional debe ser aprobada en el plazo más breve posible para que, cuanto antes, se pueda iniciar la reversión y la corrección de la situación, poniendo en el mercado suficiente vivienda libre para contrarrestar las restricciones actuales y lo desorbitado de los precios de compra y de alquiler, e, igualmente, para que el parque público de viviendas pueda ofrecer alternativas habitacionales en número y características adecuadas a las necesidades de los distintos colectivos. El proceso de materialización implica unos tiempos mínimos de diseño y de construcción, que pueden ser mayores si se precisa preparar el suelo con obras de urbanización, que no pueden ser evitados. Ahora bien, esos plazos no comenzarán hasta tanto se fijen las normas y las reglas conforme a las cuáles deban realizarse. La rápida aprobación del marco normativo constituye así una pieza fundamental para iniciar el camino que, tanto las Administraciones Públicas como los promotores privados, deben recorrer para enfrentar la emergencia habitacional y conseguir su contención y, en su momento, su desaparición. La urgencia de las medidas viene determinada, igualmente, porque, mientras tanto, la demanda de vivienda sigue creciendo, haciendo más complejo hacerle frente, porque la economía y la sociedad continúan su evolución. Decididas las medidas, cuando antes se adopten y se inicie su aplicación, tanto mejor; y ello, como se avanzó, sin perjuicio de la posibilidad, a la vista de la experiencia práctica, de su modificación o, en su caso, la adopción de otras que puedan contribuir al mismo objetivo.

En consecuencia, la emergencia habitacional en las islas constituye un caso de extraordinaria y urgente necesidad que demanda una respuesta excepcional y urgente de los poderes públicos. Como recuerda el Tribunal Constitucional, “ (...) lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran”. La demanda de vivienda puede considerarse un problema estructural, pero ello no se opone a la evidencia de la necesidad de una respuesta urgente. Esta es la razón y el presupuesto de la presente disposición.

Acreditada la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, la doctrina constitucional exige que las medidas que se adopten tengan conexión de sentido o relación de adecuación con la situación que constituye el presupuesto habilitante. En este sentido, las medidas que se recogen en este decreto ley constituyen determinaciones que tienen plena

relación de sentido con la necesidad de reaccionar de forma inmediata y urgente ante la emergencia habitacional que es la causa que lo justifica, siendo plenamente coherentes y congruentes. Esta vinculación explica la adopción de medidas de aplicación directa en todos los supuestos en que es posible, incluso aunque pudieran ser contrarias a las determinaciones del planeamiento vigente, de igual modo que la excepcionalidad de la situación -y la necesidad de una respuesta urgente- determina la exclusión de evaluación de impacto ambiental de las actuaciones que se proponen en materia de viviendas protegidas de promoción pública».

En idéntico sentido se pronuncia la memoria justificativa abreviada -apartados 3 y 5.2-.

3. Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los decretos-leyes, y a la vista de lo argumentado por el legislador de urgencia -tanto en la Exposición de Motivos como en la memoria justificativa abreviada- entiende este Consejo Consultivo, que concurre el ineludible presupuesto habilitante de la norma. Conclusión que se alcanza sobre la base de las siguientes consideraciones jurídicas:

La actual situación de estancamiento del mercado inmobiliario derivado de una escasa oferta de vivienda -provocada, a su vez, por múltiples y variados factores apuntados por el DL: el *«reducido número de viviendas protegidas construidas en los últimos años»*, la insuficiente oferta de vivienda libre *«como consecuencia de la crisis inmobiliaria»*, *«existencia de viviendas libres desocupadas, que pudiendo ser destinadas al alquiler no lo están»*, o *«el impacto sobre el mercado de alquiler de las viviendas vacacionales»*, entre otras causas- ha traído consigo una serie de consecuencias, no sólo económicas (el considerable aumento del precio de este bien esencial -singularmente, en lo que al mercado del alquiler se refiere-) sino, sobre todo, sociales (la dificultad, cada vez mayor, de acceso a la vivienda a unos precios razonables y asequibles -circunstancia que afecta, particularmente a las clases sociales con rentas medias/bajas y a los colectivos vulnerables-).

Pues bien, es precisamente esta situación coyuntural del mercado inmobiliario -caracterizada por la insuficiente oferta de viviendas y el desmesurado precio de éstas- y las graves consecuencias que para la población acarrea (severas dificultades en el acceso a este bien de primera necesidad, lo que lleva al legislador de urgencia a calificar a la realidad actual como de verdadera *«emergencia habitacional»*) lo que se instituye como título habilitante de la puesta en marcha de esta fuente del Derecho.

Efectivamente, como bien señala el DL analizado, «el acceso a una vivienda digna y adecuada en Canarias, desde la crisis inmobiliaria iniciada en 2008, a la que siguió la crisis económico-financiera que afectó a las Administraciones Públicas, se caracteriza fundamentalmente por la falta de oferta suficiente, tanto de vivienda libre como de vivienda protegida, para atender una demanda en constante crecimiento tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler.

El reducido número de viviendas protegidas construidas en los últimos años limita las posibilidades de acceso de las personas y las familias inscritas en el Registro Público de Demandantes de Vivienda, tanto de aquellas que demandan una vivienda en régimen de alquiler como de quienes aspiran a una vivienda en propiedad. Por su parte, como consecuencia de la crisis inmobiliaria en muchos municipios se ha reducido la oferta de vivienda libre a la que pudieran acceder, en condiciones económicas razonables, personas y familias con rentas medias. A su vez, la existencia de viviendas libres desocupadas, que pudiendo ser destinadas al alquiler no lo están y el impacto sobre el mercado de alquiler de las viviendas vacacionales, con efecto directo en los trabajadores, empleados públicos, incluso estudiantes, desplazados temporalmente en las distintas islas, complica aún más el acceso a una vivienda, ya sea permanente -en régimen de propiedad-, ya sea el temporal -alquiler de media o larga duración-, en función de las distintas necesidades.

La combinación de las realidades descritas, cualesquiera que hayan sido las causas por las que se ha llegado a las mismas, determina una situación crítica con una elevada demanda de vivienda, especialmente de vivienda protegida, y una manifiesta incapacidad de la oferta, tanto pública como privada, para atender esa demanda ofreciendo las viviendas que se necesitan. Esta realidad, por la trascendencia de la vivienda como pieza indispensable de la vida de las personas y, siendo así, por la urgencia con que debe ser atendida esa demanda, merece la calificación de emergencia habitacional. (...) .

(...) la realidad de las islas en materia de vivienda es de emergencia habitacional, habiendo crecido la demanda mucho más que la oferta de vivienda, en especial de vivienda protegida disponible; una realidad que impone la adopción de medidas que faciliten el ofrecimiento del mayor número de viviendas posibles con el fin de contrapesar aquella demanda, sentando las bases para reequilibrar el mercado de vivienda, y con ello hacer posible el ejercicio por la ciudadanía del derecho de acceder a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades».

Por lo demás, la problemática actual de la vivienda en Canarias no sólo es una realidad fácilmente constatable y a diario soportada por los ciudadanos (sirva como ejemplo paradigmático, los desmesurados precios de la vivienda en régimen de alquiler en las islas), sino que, además, ha sido merecedora de atención parlamentaria (mediante la suscripción -con fecha 12 de marzo de 2020- del «Pacto social y político por el derecho al acceso a una vivienda digna en Canarias» rubricado

por los partidos políticos, las Administraciones Públicas y las organizaciones representativas de la sociedad civil) y, recientemente, de especial preocupación y análisis en el *«informe extraordinario sobre la situación de la vivienda en Canarias desde una perspectiva social»* elaborado por la Diputación del Común. Documento a cuya atenta lectura procede remitirnos en este momento, no sin antes destacar -y reproducir- alguna de sus conclusiones -folios 180 y ss.-:

«Contexto social y económico de enorme dificultad, que precisa de una acción política comprometida, consensuada y con participación de todos los agentes sociales.

Durante el periodo 2019-2022 esta institución ha tramitado un promedio de 129 expedientes anuales a instancia de parte. En el año 2022, Vivienda fue la tercera área, en número de quejas recibidas en esta institución, solo por detrás de Dependencia y Discapacidad.

Las quejas recibidas son un reflejo de las dificultades sociales que aquejan a quienes más precisan de la protección social y, que se materializa, en dicha área funcional de vivienda en diversas problemáticas: los desahucios que constituyen el principal motivo de queja, pero también la demora en la tramitación y resolución de los expedientes de ayudas al alquiler y en la puesta a disposición de los recursos que en su caso se hubieran asignado, demora en la resolución para la inclusión en el Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas de Canarias, insuficiencia del parque público de vivienda protegida, deficiencias en la gestión del censo de viviendas, ausencia de mecanismos efectivos de control de los derechos otorgados sobre las viviendas públicas, o de mecanismos de reacción ante la usurpación de tales derechos por terceras personas, entre otros.

Las dificultades de acceso a una vivienda adecuada ha sido una realidad en nuestro país en los últimos años, agravada por las sucesivas crisis, al caer las rentas y aumentar las cargas de los gastos de la vivienda en las familias más vulnerables. Durante la pandemia, como en la crisis anterior, el binomio empleo-vivienda se ha erigido como uno de los principales determinantes de la exclusión social. Tal realidad obliga a redefinir las estrategias de intervención pública más adecuadas para responder a uno de los principales retos sociales, con una especial incidencia sobre las situaciones de mayor vulnerabilidad.

El VIII informe de FOESSA (2019) que merece la pena transcribir, refiere que, “Canarias es sin duda la comunidad con un mayor aumento en los hogares sin ingresos (2,06 puntos, hasta alcanzar el 6,5% de los hogares), como confluencia de los tres factores: aumento del desempleo general, una peor distribución entre los hogares y una mayor ausencia relativa de mecanismos compensadores. Las diferencias territoriales de la exclusión social en España son significativas y han crecido además con esta última crisis. Hay diferencias importantes en cuanto a la incidencia del fenómeno en cada sitio: en torno al 16% en Asturias o País Vasco;

del 29% en Canarias o Cataluña. La evolución en 2021 respecto de 2018 presenta también diferencias importantes, desde ligeras mejorías, hasta empeoramiento de 12 puntos porcentuales. Las tasas más elevadas se dan en el sur y el este, junto con Canarias. (...) Por otro lado, desde 2008 a 2018 se pasó de construir 63.990 viviendas protegidas a 2.737, registrándose el primer aumento desde aquel año en 2019, cuando el volumen de viviendas construidas de ese tipo llegó a 3.525.

Otras fuentes consultadas como el estudio publicado por European Anti Poverty Network (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social), destaca que pese a que la tasa de AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion) en Canarias cae en 1,7 puntos respecto a 2021, es la segunda comunidad autónoma con mayor proporción de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social: más de un tercio de su población (36,3 %). Además, el archipiélago es la comunidad con la segunda peor tasa de riesgo de pobreza (29,4 %) y de pobreza severa (13,2%), viviendo la primera el mayor incremento nacional”.

A la situación precedente se suman las actuales circunstancias económicas y sociales, una inflación que no se veía hace tres décadas, una subida de tipos de interés que dificulta el acceso a la vivienda y las consecuencias arrastradas por la Guerra de Ucrania, que afectan a la economía mundial.

Estos datos invitan a la reflexión, y a la acción inmediata, pues resulta inaplazable la puesta en marcha de una política de vivienda en Canarias, verdaderamente efectiva, que garantice el derecho de acceso a una vivienda digna a toda la población, y especialmente a los sectores más vulnerables. Una política que permita acometer con carácter preferente y urgente las actuaciones necesarias, para dar solución a la carencia de vivienda protegida a corto, medio y largo plazo, y a las dificultades de acceso que presentan diversos colectivos con más dificultades para ello, como las personas en situación de exclusión social, el colectivo de jóvenes, las personas con discapacidad, las familias monoparentales o las mujeres víctimas de violencia de género, entre otros. Un compromiso político y social, que requiere de la participación y colaboración de todos los agentes sociales, y de la sociedad en su conjunto.

- Insuficiencia del parque de vivienda público y social.

Dentro del mercado inmobiliario español ha existido tradicionalmente un claro predominio del acceso a la vivienda en régimen de propiedad. Esta circunstancia, que impera entre las modalidades de acceso a la vivienda libre, se ha hecho extensiva durante décadas al acceso a la vivienda protegida, generalmente a través de la suscripción de contratos de arrendamientos con opción a compra a precios tasados por la administración, tanto por lo que respecta al importe de las rentas como al de la adquisición del inmueble.

La primacía del acceso a la vivienda en régimen de propiedad comporta indudables ventajas para la persona beneficiaria de su adquisición, pero reporta múltiples inconvenientes a la dotación de vivienda pública por parte de las administraciones, a la

sociedad en su conjunto y, en particular, a los sectores de la población económicamente más desfavorecidos.

El elevado coste de planificación, proyecto y construcción del parque público no se amortiza, pues la vida social útil de cada promoción construida se agota en su cesión a una sola familia, que la adquiere en propiedad con independencia de la evolución económica posterior de aquella, y que priva de este recurso a personas que podrían precisar su uso futuro.

Mantener el parque público de vivienda permite mantener la funcionalidad del mismo para brindar una salida a la necesidad apremiante de vivienda de sectores de la población económicamente más desfavorecidos –que es el que en mayor medida ocupa las funciones de esta Institución, y a cuyo favor, especialmente, se redacta este informe.

Según información facilitada por la directora general del Instituto Canario de Vivienda, a fecha 3 de julio de 2023, el censo de viviendas propiedad del ICAVI está compuesto por 14.645 viviendas. Mientras que la empresa Visocan informa que, cuenta con 6.050 viviendas (2.828 viviendas en alquiler y venta en Santa Cruz de Tenerife, 3.017 en Las Palmas, y 205 en cesión en ambas provincias).

En cuanto a la demanda de vivienda protegida, y según datos suministrados por el Instituto Canario de Vivienda, a fecha 31 de julio de 2023 había 25.159 personas inscritas en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida. Frente a dicho dato, el número total de unidades familiares a las que se le ha asignado vivienda desde el año 2000 hasta el 31 de diciembre de 2022 fue de 112.

El parque de vivienda social y asequible español es notablemente inferior a la media europea. España necesita reforzarlo para alcanzar, como mínimo, los estándares europeos.

En España el parque de vivienda social se sitúa en el 2,5% respecto al total de viviendas. En Europa la cifra es del 9,3%.¹³ En Canarias no llega al 1%.

Además, el aumento del precio de adquisición de la vivienda libre en propiedad, unido a la nula capacidad de ahorro de las rentas más bajas –también escasa en determinados sectores de la población, como el de la juventud, por su reciente entrada al trabajo y la precariedad laboral-, así como las dificultades de acceso a la financiación, tensionan también el mercado de la vivienda en alquiler.

Por último, el fenómeno masivo del alquiler vacacional en Canarias, que se mantiene en un punto álgido durante años y afecta de manera global a islas como Lanzarote y Fuerteventura, reduce drásticamente la posibilidad de acceder a la vivienda en régimen de propiedad, al destinarlas sus propietarios a dicha función, con preferencia a su venta.

Lo que, además, contribuye, junto con otros factores, a mantener al alza el precio de venta de la vivienda, e incrementa los precios del alquiler por ausencia de vivienda disponible para el alquiler tradicional.

Por todo ello, sería conveniente conformar un parque público de viviendas protegidas suficiente y adecuado a la demanda real existente, para destinarlas a alquiler social, priorizando por tanto el alquiler social como opción preferente de acceso a la vivienda social.

Asimismo, las viviendas promovidas con fondos públicos deben mantener la titularidad pública permanente, conservando su calificación, y por tanto, su funcionalidad para resolver las necesidades de alojamiento de personas en riesgo de exclusión social.

(...)

Se precisa una reflexión sobre los actuales procedimientos e instrumentos de ordenación urbanística, sobre su capacidad y efectividad para hacer frente a los retos que plantea la dinámica de las ciudades y la sociedad actual, una reflexión que permita redefinir los objetivos y estrategias ambientales y sociales.

La administración debe encontrar los mecanismos que permitan una gestión ágil y eficaz para poder atender a una sociedad que demanda inmediatez en casi todos sus ámbitos. No lo es menos en el ámbito de la vivienda, pues la respuesta tardía de la administración frustra las expectativas de la ciudadanía y con ello, muchas veces el desarrollo de su proyecto de vida (ejemplo, concesiones de licencias urbanísticas que se demoran meses o años, en cuyo transcurso temporal se modifican o encarecen las condiciones económicas de partida y que torna inviable el proyecto)».

A la vista de lo expuesto en las líneas precedentes, se aprecia, en el caso del DL examinado, la existencia de una definición explícita y suficientemente razonada de la situación de extraordinaria necesidad que requiere de una acción legislativa perentoria (primero de los aspectos del control de constitucionalidad, de acuerdo con una jurisprudencia inveterada que arranca con la STC 29/1982, de 31 de mayo, y se plasma, entre otras, en la reciente STC 7/2024, de 16 de enero).

Por otro lado, en cuanto al segundo de los aspectos a analizar, esto es, la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, se ha de señalar que, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el DL que nos ocupa (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; STC 93/2015, de 14 de mayo; 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; STC 111/2021, de 13 de mayo; o STC 17/2023, de 9 de marzo; entre otras), se entiende que existe la necesaria relación de adecuación *«entre la situación de urgencia*

definida y las medidas adoptadas para hacerle frente» (STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ2).

A este respecto, y como se indica en la Exposición de Motivos de la norma, « (...) las medidas que se recogen en este decreto ley constituyen determinaciones que tienen plena relación de sentido con la necesidad de reaccionar de forma inmediata y urgente ante la emergencia habitacional que es la causa que lo justifica, siendo plenamente coherentes y congruentes. Esta vinculación explica la adopción de medidas de aplicación directa en todos los supuestos en que es posible, incluso aunque pudieran ser contrarias a las determinaciones del planeamiento vigente, de igual modo que la excepcionalidad de la situación -y la necesidad de una respuesta urgente- determina la exclusión de evaluación de impacto ambiental de las actuaciones que se proponen en materia de viviendas protegidas de promoción pública».

Finalmente, se ha recordar que nuestro alto tribunal ha venido admitiendo, desde el punto de vista del presupuesto habilitante -siempre y cuando, se respete, lógicamente, el doble canon de constitucionalidad- la utilización del DL como instrumento para dar respuesta inmediata a situaciones de «*emergencia habitacional*» [STC 93/2015, de 14 de mayo: « (...) los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por la norma recurrida (Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), son elementos que junto con otros integran un programa de acción dirigido a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, como un medio para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional. Por ello, cabe concluir que «en cuanto incluidas en un conjunto de medidas, de cuya urgencia y necesidad no se ha dudado, no cabe negar la existencia de presupuesto habilitante también para los concretos preceptos impugnados» (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5)»], así como medio apto para afrontar «*coyunturas económicas problemáticas*» [STC 17/2023, de 9 de marzo: «Expuestos los aspectos esenciales sobre el presupuesto habilitante del decreto-ley y su control constitucional, hemos de recordar también nuestra doctrina relativa a su utilización en el ámbito económico, como instrumento idóneo para abordar las llamadas «coyunturas económicas problemáticas». En este sentido, «la utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 48/2015, FJ 3). Y en este contexto, se ha venido admitiendo reiteradamente el uso del decreto-ley en situaciones que cabe calificar como “coyunturas económicas problemáticas”,

para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia (STC 183/2014, FJ 4)» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3)». Conceptos éstos en los que cabe encuadrar la situación económica y social descrita como presupuesto habilitante por el DL que ahora se analiza, y que, por ende, determina su constitucionalidad.

Así pues, y de acuerdo con lo razonado en las líneas precedentes, hemos de concluir que, en el presente caso, está plenamente justificada -una vez superado el doble canon de control de constitucionalidad- la concurrencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes (art. 46 EAC).

4. 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 n.º 105/2018, de 4 octubre (FJ 3.º):

«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, debamos 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 n.º 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC n.º 230/2015, de 5 de noviembre y n.º 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, al DL autonómico le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE (extensible, como se ha visto anteriormente, a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE).

Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente DL, se entiende que el mismo no sobrepasa dichos límites materiales: no afecta a las leyes de presupuesto ni a la regulación general de las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada, ni constituyen desarrollo de los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE cuya regulación esencial pueda quedar afectada.

VII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

1. Consideraciones de carácter general.

En primer lugar, se echa en falta la definición, en el cuerpo del DL del concepto de «*emergencia habitacional*» a los efectos de este texto normativo. Y es que, si bien el citado término es conocido y utilizado tanto por la legislación (v.gr., arts.12.3, 24.2.f) y 24.5 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, o art. 57 de la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria, entre otros) como por la doctrina jurisprudencial (v.gr., STC 93/2015, de 14 de mayo), no siempre su uso es unívoco en cuanto a su significación -siendo empleado, en la mayoría de los casos con carácter eminentemente subjetivo, para hacer referencia a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran aquellas personas que han perdido o ven amenazado el disfrute de su vivienda, que habitan en infraviviendas, etc.-. Por ello se hace preciso, no sólo describir -como así se hace en la Exposición de Motivos del DL- sino, además, delimitar los concretos términos de este concepto (art. 9.3 CE).

En segundo lugar, el contenido de los arts. 29 y 30 se habrá de reubicar en la parte final del DL -tal y como acontece con la actual Disposición final primera: «*Modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*»-, figurando como disposiciones finales, de conformidad con lo establecido en el apartado 1, letra a) de la norma vigesimoséptima del Decreto 15/16. Consecuentemente, procede suprimir el actual Título III del DL.

En tercer lugar, se ha de advertir que la inmediata aplicación de las medidas previstas en el DL no puede suponer el desconocimiento de la autonomía local, especialmente en unos ámbitos (urbanismo y vivienda) en los que las entidades locales tienen un papel importante que asumir. A este respecto, es imprescindible que la aplicación de la regulación jurídica instaurada por el DL preserve las competencias de los entes locales. Ciertamente, les cabe moderar o, incluso excluir su aplicabilidad en determinados casos y bajo ciertas circunstancias debidamente motivadas -tal y como se recoge, singularmente, en el art. 17.2 DL-. En todo caso, la intervención de los Ayuntamientos en la ejecución de tales medidas ha de salvaguardarse en aras de la protección de la autonomía local, y al amparo también de sus competencias en la materia (art. 14 LSENPC).

Finalmente, y no por ello menos importante, en lo atinente a los Principios de buena regulación (y más concretamente al Principio de seguridad jurídica) procede efectuar las siguientes consideraciones:

La actual situación de «*emergencia habitacional*» (tal y como la califica y describe -pero no define- el DL analizado) en la que se encuentra el mercado inmobiliario de las islas -caracterizado, sintéticamente, por la insuficiente oferta de viviendas, el crecimiento desmedido de la demanda de éstas y el consiguiente desbordamiento de los precios- exige la implementación de medidas para afrontar esa coyuntura excepcional. En este sentido, y como se indica en la memoria justificativa abreviada, « (...) *en el marco de las competencias sobre vivienda que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias, la atención a la situación de emergencia habitacional que existe en las islas constituye una razón de interés general que impone la adopción de cuantas medidas sean posibles para hacerle frente y con ello cumplir con el mandato constitucional y estatutario de garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada*». Y todo ello al objeto de «*reequilibrar el mercado de (la) vivienda*».

Pues bien, el legislador de urgencia, al no establecer de manera generalizada medidas de tipo coyuntural -salvo las que, específicamente, se prevén en sus arts.11.3 y 18.6- para hacer frente a la concreta y extraordinaria situación de emergencia habitacional existente en el momento del dictado del DL, puede comprometer la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En efecto, la emergencia habitacional, como situación excepcional y coyuntural -y presupuesto habilitante del DL-, exige *prima facie* medidas temporales y singulares -sin perjuicio, obviamente, de la instauración de otro tipo de medidas a más largo plazo-. Y en ese escenario de provisionalidad cobra sentido que las disposiciones del

DL prevalezcan o desplacen a la normativa ordinariamente aplicable a los sectores materiales de actividad a los que se contrae el DL (ordenación territorial, urbanismo y vivienda). De tal manera que, una vez desaparecida la circunstancia excepcional, procedería la vuelta al régimen ordinario y general aplicable a tales materias.

Sin embargo, al no hacer distinción alguna al respecto, y establecer toda una suerte de medidas con vocación de permanencia, esto es, con vigencia indefinida, y sin que se delimite, siquiera de manera relativa, el horizonte temporal de su aplicabilidad -cabe pensar, lógicamente, hasta la desaparición/constatación de la presente situación de emergencia habitacional; aspecto éste que no se menciona en la norma legal-, es por lo que se crea una especie de doble «*regulación jurídica paralela*»: la contenida en el DL de referencia y la establecida en la normativa sectorial -LVC y LSENPC-.

Esta disciplina jurídica en paralelo de los ámbitos materiales regulados por el DL, puede comprometer los principios jurídicos básicos sobre los que se asienta la normativa autonómica en materia de ordenación territorial/urbanística y vivienda, como son el principio de integración de la ordenación ambiental, territorial, urbanística y de la vivienda, el de refundición y sistematicidad, o el de simplificación administrativa (baste a este respecto una mera lectura de la Exposición de Motivos de la LSENPC). Y es por ello por lo que, hallándonos ante un texto normativo que, como se ha dicho, no deroga, pero sí desplaza la aplicación de determinados preceptos, se debe prever el mecanismo por el cual, solventada la situación de emergencia habitacional, recupere su vigencia la legislación desplazada.

2. Consideraciones al articulado del Decreto-ley.

- Artículo 2. Declaración de emergencia habitacional.

El precepto declara de interés general excepcional la situación de emergencia habitacional a los efectos de prevalecer sobre cualquier norma autonómica que sea de aplicación en la ejecución de las medidas que se establecen en esta disposición.

De su lectura cabe realizar dos observaciones:

En primer lugar, el título del precepto no se compadece con su contenido, pues el precepto no declara la emergencia habitacional, sino que declara de interés general excepcional la situación de emergencia habitacional.

En segundo lugar, y más importante, conectando con lo ya señalado anteriormente en relación con los principios de buena regulación, la declaración en

este art. 2 de que el contenido del DL «prevalece» sobre cualquier norma autonómica que sea de aplicación en la ejecución de las medidas que se establecen, no puede entenderse en su sentido literal, en tanto que ninguna norma de rango legal (en este caso el DL) tiene una posición de «superioridad» jerárquica sobre otra del mismo rango (como en este caso las leyes de vivienda y suelo). Por ello, como antes decíamos, lo que realmente pretende el DL es desplazar tales normas.

Así, la «prevalencia» genérica que se establece sobre cualquier normativa autonómica que sea de aplicación, deberá interpretarse a la luz del principio de jerarquía normativa consagrado en el art. 9.3 CE, de modo que no cabe la imposición de una permanencia absoluta de las disposiciones del DL sobre cualquier norma posterior del mismo rango.

- Artículo 4. Vivienda protegida de promoción pública en suelos dotacionales y sistemas locales.

El título del artículo no se corresponde enteramente con el contenido del precepto, pues ya, desde su apartado 1 se hace referencia también a sistemas generales.

- Artículo 7. Derecho de superficie.

El apartado 1 del precepto señala que el sector público podrá promover viviendas protegidas de promoción privada en régimen de alquiler a precio asequible, mediante la constitución a favor de personas físicas o jurídicas privadas de derechos de superficie sobre patrimonio de su titularidad para la construcción y gestión de viviendas protegidas.

La alusión a «sector público», teniendo en cuenta los términos en que lo regula el art. 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, excede de los límites del presente DL, debiendo acotarse al menos al ámbito autonómico.

- Artículo 11. Recuperación de suelo urbanizable residencial.

El apartado 4 señala: *«Cuando sea viable llevar a cabo la construcción a la solicitud de licencia, le será de aplicación lo previsto en el apartado 3 del artículo anterior».*

Debe colocarse la coma después de la palabra «construcción», a fin de hacer inteligible el precepto.

- Artículo 20. Derecho de adquisición preferente sobre la totalidad de un inmueble.

Lo dispuesto en el apartado tercero del presente artículo -que somete el ejercicio de este derecho a la Ley 2/2003 de 30 de enero, de Vivienda de Canarias- se ha de coherer con lo establecido en el apartado 7º del art. 25 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos:

«No habrá lugar a los derechos de tanteo o retracto cuando la vivienda arrendada se venda conjuntamente con las restantes viviendas o locales propiedad del arrendador que formen parte de un mismo inmueble ni tampoco cuando se vendan de forma conjunta por distintos propietarios a un mismo comprador la totalidad de los pisos y locales del inmueble. En tales casos, la legislación sobre vivienda podrá establecer el derecho de tanteo y retracto, respecto a la totalidad del inmueble, en favor del órgano que designe la Administración competente en materia de vivienda, resultando de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores a los efectos de la notificación y del ejercicio de tales derechos».

- Artículo 22. Cobertura urbanística.

El apartado 1 prevé que cualquier instrumento de ordenación urbanística podrá establecer las condiciones necesarias para la construcción de viviendas. La amplitud con que está redactado el precepto compromete la seguridad jurídica, pues altera los principios de competencia y de jerarquía del sistema de planeamiento urbanístico.

- Artículo 24. Régimen de evaluación ambiental

El apartado 1 del precepto establece que la aplicación de las medidas recogidas en el DL, de acuerdo con la declaración de emergencia habitacional del artículo 2, no está sometida a evaluación ambiental por su finalidad, por las circunstancias excepcionales que la justifican y por tratarse de actuaciones de escasa dimensión sujetas a licencia.

Ciertamente, ni la «declaración de emergencia habitacional», ni la finalidad de las medidas, se contemplan en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental -de carácter básico- como causas de exclusión de evaluación de impacto ambiental.

Ahora bien, cabe considerar que las actuaciones a que da amparo este DL están excluidas del trámite de evaluación ambiental, por cuanto que, en principio, no son

susceptibles de reconducirse a los grupos tipificados en los Anexos I y II de la Ley 21/2013 que contemplan los supuestos sujetos al trámite de evaluación ambiental.

Esto sentado, no cabe descartar que en algún supuesto concreto la actuación que pretenda realizarse sí pueda subsumirse singularmente en alguno de los grupos incluidos en los Anexos. Cuando ello sea así, procedería sujetar dicha actuación al trámite de evaluación ambiental, sin perjuicio de que, aún en tales casos, cabe su exclusión en las circunstancias establecidas en el art. 8.3 de la citada Ley 21/2013, cuando concurra una situación excepcional, mediante acuerdo motivado, adoptado de manera singular, en relación con un proyecto determinado y no de forma generalizada a través del DL.

- Artículo 25. Declaración de urgencia y silencio administrativo.

El apartado 1 del artículo declara la urgencia de cualesquiera trámites y procedimientos administrativos, lo que incluye la reducción a la mitad de todos los plazos, sean de emisión de informes, autorizaciones o de resolución, sin perjuicio de las previsiones que establezca la legislación estatal. La redacción de este apartado primero deberá salvar el plazo de tres meses previsto en el apartado segundo del mismo precepto.

- Artículo 28. Iniciativa privada sobre suelo público.

El apartado 1 del precepto utiliza la denominación «*viviendas de protección pública*», que, si bien se contempla en la Ley 2/2003 de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (v.gr. art. 26: viviendas sujetas a un régimen de protección pública), no se contempla en ningún otro precepto del DL, que siempre alude a «viviendas protegidas de promoción pública o de promoción privada» (arts. 4 y 5 DL, entre otros).

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la habilitación competencial adecuada y suficiente para regular las materias a las que se contrae el contenido del presente Decreto Ley.

2. Se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado de la presente norma legal.

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, éste se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que

le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento VII de este Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON LUIS FAJARDO SPÍNOLA, SOBRE EL DICTAMEN 112/2024, DE 6 DE MARZO, DEL PLENO, RELATIVO AL DECRETO-LEY 1/2024, DE 19 DE FEBRERO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA (EXP. 83/2024 DL).

Mi respetuosa discrepancia con el Dictamen mayoritario se refiere a algunas de sus observaciones y a las conclusiones que formula al texto del Decreto-Ley.

En relación con un Decreto-ley (en adelante, DL) que se someta a su dictamen el Consejo Consultivo ha de analizar en primer lugar si su contenido está debidamente cubierto por la competencia normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, pues de no ser así pudiera estar viciado de inconstitucionalidad. A continuación le corresponde analizar si concurre el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad para el ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa que con carácter excepcional le atribuye el Estatuto de Autonomía.

Pero el Consejo Consultivo debe también pronunciarse sobre otros aspectos del DL igualmente importantes, como el de su ajuste a los principios de buena regulación (para asegurar su calidad normativa y su adecuado encaje en el ordenamiento jurídico al que se ha incorporado), y el de su conformidad con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación. Estos pronunciamientos consultivos se ponen a disposición del Parlamento de Canarias, que ha solicitado el Dictamen, de cara al trámite de convalidación del DL, y también para una eventual tramitación como proyecto de Ley. A tal fin los Dictámenes del Consejo Consultivo habrán de formular su análisis y diagnóstico jurídico a través de los correspondientes Fundamentos, y deberán de llevar a las conclusiones cuantos juicios se desprendan de éstos y sean relevantes para el debate y acuerdo parlamentarios de convalidación.

Pues bien, el Consejero que suscribe este Voto particular ha coincidido con el resto de los miembros del Pleno en parte del Dictamen, pero discrepa de él en la argumentación y diagnóstico de cuestiones importantes, y sobre todo, en las conclusiones jurídicas que alcanza, por su insuficiencia. Y es ésta la principal discrepancia que mantenemos con la mayoría del Pleno, que -valga la expresión- apunta pero no dispara, que en muchas de estas cuestiones importantes se queda en juicios parciales, si no en meros comentarios, pero no proyecta la argumentación

jurídica a las conclusiones que han de cerrar el Dictamen, para así servir al debate parlamentario y subsiguiente votación.

En nuestra opinión, dicho sea con todo respeto a la de la mayoría, este DL no respeta el principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 de la Constitución), en algún caso ejerce la función normativa sin la preceptiva cobertura competencial, y contradice en varios artículos lo dispuesto en legislación exclusiva del Estado.

Cumple, a continuación, explicar y fundamentar cada una de estas valoraciones jurídicas.

El Decreto-ley compromete la seguridad jurídica.

El art. 2 del DL establece:

«Artículo 2. Declaración de emergencia habitacional.

La situación de emergencia habitacional que justifica esta disposición se declara de interés general excepcional a los efectos de prevalecer sobre cualquier norma autonómica que sea de aplicación en la ejecución de las medidas que se establecen».

Ni la Exposición de Motivos del DL ni la Memoria Justificativa abreviada explican el contenido de este peculiar precepto. No podemos conocer por ello qué sentido tiene para el legislador de urgencia ni qué alcance pretende otorgarle a este enigmático precepto.

El Dictamen de la mayoría, interpretando el art. 2 DL, considera que no hay tal prevalencia, sino que lo que pretende el legislador de urgencia con este precepto es «desplazar» transitoriamente la legislación vigente que se oponga a su contenido. El desplazamiento entre normas de igual rango no era una categoría conocida hasta ahora; se trata de una curiosa y acaso temeraria innovación del DL, sobre cuyo texto afirma el Dictamen del que discrepamos:

« (...) la declaración en este art. 2 de que el contenido del DL “prevalece” sobre cualquier norma autonómica que sea de aplicación en la ejecución de las medidas que se establecen, no puede entenderse en su sentido literal, en tanto que ninguna norma de rango legal (en este caso el DL) tiene una posición de “superioridad” jerárquica sobre otra del mismo rango (como en este caso las leyes de vivienda y suelo). Por ello, como antes decíamos, lo que realmente pretende el DL es desplazar tales normas». «Y en ese escenario de provisionalidad cobra sentido que las disposiciones del DL prevalezcan o desplacen a la normativa ordinariamente

aplicable a los sectores materiales de actividad a los que se contrae el DL (ordenación territorial, urbanismo y vivienda). De tal manera que, una vez desaparecida la circunstancia excepcional, procedería la vuelta al régimen ordinario y general aplicable a tales materias. Sin embargo, al no hacer distinción alguna al respecto, y establecer toda una suerte de medidas con vocación de permanencia, esto es, con vigencia indefinida, y sin que se delimite, siquiera de manera relativa, el horizonte temporal de su aplicabilidad – cabe pensar, lógicamente, hasta la desaparición/constatación de la presente situación de emergencia habitacional; aspecto éste que no se menciona en la norma legal-, es por lo que se crea una especie de doble “regulación jurídica paralela”: la contenida en el DL de referencia y la establecida en la normativa sectorial -LVC y LSENPC-».

Esta interpretación de conformidad del Dictamen no logra eludir la terca evidencia de la literalidad; pues, como es bien sabido, *«las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras»* (art. 3.1 del Código civil). El legislador de urgencia no manifiesta su intención de desplazar las normas de igual rango que entren en contradicción con el contenido del DL, sino la de otorgar a tal contenido una posición ordinal superior. No resultan, por otro lado, identificables los conceptos de prevalencia y el de desplazamiento. Por muy descabellado jurídicamente que parezca, eso es lo que se deduce de la lectura del comentado art. 2.

Bien apunta, sin embargo, el Dictamen que *«el legislador de urgencia, al no establecer de manera generalizada medidas de tipo coyuntural (...) puede comprometer la seguridad jurídica (art. 9.3 CE)»*. Pero este diagnóstico jurídico de los Consejeros de la mayoría no termina de ser del todo conclusivo, y en nuestra opinión no extrae todas las consecuencias de la situación de oscuridad e incertidumbre que este art. 2 provoca.

Una regla básica de todo sistema jurídico es la de no admitir antinomias. Las normas que integran el ordenamiento jurídico no pueden contradecirse entre sí, y para asegurar la coherencia del conjunto normativo existen principios y reglas de cuya aplicación se deriva la exclusión de una de las contradictorias, en beneficio de la otra. Ya sea el reconocimiento de la preferencia de la ley posterior sobre la anterior contradictoria con ella, ya la de la norma especial sobre la general, ya la de superior rango sobre la de inferior categoría, todas estas pautas y algunas otras similares garantizan la eliminación de las antinomias. La coherencia así alcanzada

entre todas las normas que integran un ordenamiento jurídico garantiza la vigencia y aplicación del principio constitucional de seguridad jurídica, formulado por el art. 9 de la Constitución, y al que debe responder toda iniciativa de reforma normativa (arts. 66.1 de la Ley 4/2023, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias y 129 de la Ley 39/2015, básica, de procedimiento administrativo común). El principio de seguridad jurídica, en fin, no es compatible con el establecimiento de una prevalencia de la ley posterior sobre las de sentido y contenido contradictorio con ellas, mientras mantienen su vigencia; es decir, mientras no suponen su tácita o expresa derogación.

Pero la irregular situación que acaba de describirse se complica aún más si ponemos en relación el tan comentado art. 2 DL con su Disposición Derogatoria Única, la cual proclama la fórmula habitual de cierre de todas las normas jurídicas:

«Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango sean contrarias a lo dispuesto en el presente Decreto-ley».

Es decir, para el art. 2 las normas anteriores contrarias no quedan derogadas, sino que se mantienen vigentes en situación infraordinamental; pero para la Disposición Derogatoria quedan derogadas. Esta antinomia dentro de un mismo texto normativo no tiene solución con las reglas conocidas y comúnmente aceptadas de la hermenéutica, y conduce inevitablemente a la conclusión de que la misma quiebra el principio de seguridad jurídica, y por tanto contradice lo establecido en el art. 9.3. de la Constitución.

Sobre la autonomía local.

El Dictamen de la mayoría, a modo de advertencia, se pronuncia sobre la afectación de este DL a la autonomía local de municipios y Cabildos insulares:

«En tercer lugar, se ha de advertir que la inmediata aplicación de las medidas previstas en el DL no puede suponer el desconocimiento de la autonomía local, especialmente en unos ámbitos (urbanismo y vivienda) en los que las entidades locales tienen un papel importante que asumir. A este respecto, es imprescindible que la aplicación de la regulación jurídica instaurada por el DL preserve las competencias de los entes locales».

No muy claro ha de parecer a los Consejeros que votaron afirmativamente el Dictamen si el DL afecta o no a la autonomía local, cuando han considerado oportuno

formular estas recomendaciones para la aplicación del mismo. Aunque siempre oportunas, más propio de la función consultiva resulta emitir juicios de conformidad o disconformidad constitucional que formular advertencias y recomendaciones de aplicación. La constitucionalidad de este tratamiento de la autonomía local hubo de haberse diagnosticado con mayor claridad, ello sin perjuicio de formular una observación que por su trascendencia habría de llevarse a las conclusiones del Dictamen.

Indebida exención del informe de evaluación ambiental.

El Dictamen de la mayoría no formula reproche alguno al art. 24 DL, que excluye el informe de evaluación ambiental en relación con los proyectos a los que se aplican sus medidas de apoyo extraordinario.

De entrada ha de indicarse que no corresponde a la Comunidad Autónoma establecer excepciones a la obligación de solicitar este informe, pues se trata de una competencia exclusiva del Estado. Las Comunidades Autónomas pueden también regular éstas y otras cuestiones de protección ambiental, pero sólo para incrementar el efecto protector, y aquí se pretende justamente lo contrario por el DL.

Entienden los Consejeros de la mayoría que para casi ninguno de tales proyectos resulta exigible tal evaluación, y así lo señalan expresamente:

« (...) cabe considerar que las actuaciones a que da amparo este DL están excluidas del trámite de evaluación ambiental, por cuanto que, en principio, no son susceptibles de reconducirse a los grupos tipificados en los Anexos I y II de la Ley 21/2013 que contemplan los supuestos sujetos al trámite de evaluación ambiental».

Tal afirmación no se compadece sin embargo con la literalidad de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA), que en su Anexo II, Grupo 7, b, exige informe de evaluación ambiental para los proyectos de urbanización, precisamente los que el art. 24.2 DL pretende eximir «particularmente». Y téngase en cuenta que la norma de urgencia incluye las obras de urbanización conexas con las medidas que regula (arts. 6, 11, 19, y 23 DL).

Pero no se limita la exclusión a las obras de urbanización, pues podrían ampararse en el art. 24.1 DL también los cambios de uso del suelo (arts. 13 y 14 DL), sometidos a informe de evaluación ambiental al estar incluidos en el Anexo I, Grupo 9, b y en el Anexo II, Grupo II, 9, I.

También resultarían indebidamente excluidos por el DL los proyectos que *«pueda(n) afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a un Espacio Natural de la Red Natura 2000»* (art. 7.2.b. de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que no obliga que los proyectos estén dentro de tales Espacios, sino incluso en su proximidad o colindancia). También para ellos la norma de urgencia ha decretado la excepción.

Mención aparte debemos hacer de la alegación del art. 8.3 LEA por parte del DL, también asumido como argumento a favor de éste por el Dictamen, para justificar la exención.

En la Exposición de Motivos del DL se justifica este art. 24 en la excepción planteada por el art. 8.3 LEA:

«con exclusión de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, al concurrir una circunstancia excepcional dada la emergencia habitacional, que existe, y así se reconoce y declara por este mismo Decreto-ley».

El Dictamen, aunque critica la generalidad de la medida, también apela a este precepto estatal para justificar la exención. Efectivamente, después de reconocer que ésta *«pueda subsumirse singularmente en alguno de los grupos incluidos en los Anexos»*, lo justifica con la aplicación de la excepción que admite la propia legislación estatal:

«en tales casos, cabe su exclusión en las circunstancias establecidas en el art. 8.3 de la citada Ley 21/2013, cuando concurra una situación excepcional».

En nuestra opinión tal argumentación supone, al menos, una forzada interpretación de la excepción del art. 8.3, que sólo excluye los supuestos de una *«aplicación (que) pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto»*, o se trate de *«proyectos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas (afectados por) acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional».*

A partir de las anteriores consideraciones puede afirmarse que el art. 24 DL supone una invasión de las competencias exclusivas del Estado y por tanto la vulneración del reparto constitucional, mientras que además contradice esa legislación exclusiva. Ello genera ya de por sí la inconstitucionalidad del DL sometido a consulta, al contradecir varios artículos del DL la normativa del Estado. El Dictamen

de la mayoría no asume esta conclusión, y también por ello discrepamos del mismo con nuestro voto en contra, y lo justificamos por este Voto particular.

Conclusión.

Con base en la argumentación precedente, es de nuestra opinión que el Dictamen 112/2024, de 6 de marzo, debió haber alcanzado las siguientes:

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

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta, salvo en el art. 24 del Decreto-ley, la habilitación competencial adecuada y suficiente para regular las materias a las que se contrae el contenido del presente Decreto-ley.

2. Se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado de la presente norma legal.

3. Resultan contrarios a la Constitución los arts. 2 y 24 de este decreto-ley.

4. En cuanto al resto del contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento VII de este Dictamen, especialmente la relativa a la autonomía local.

Tramitación como proyecto de Ley.

En nuestro Dictamen 360/2022, de 6 de octubre (entre otros) nos pronunciamos, sin que ello pudiera ser calificado de observación de oportunidad, evocando la posibilidad de la tramitación del texto de un DL como Proyecto de Ley, en este sentido:

«Los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva. Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial.

No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se puedan tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes, sea por consideraciones de pura oportunidad política, sea como consecuencia de las observaciones al presente Decreto- ley contenidas en el presente Dictamen».

Esta puntualización de nuestra doctrina consultiva resulta de aplicación en este caso, a la vista de las precedentes conclusiones, que advierten de un riesgo de inconstitucionalidad del DL; igualmente procede su consideración teniendo en cuenta las observaciones vertidas en el propio Dictamen y en este Voto particular, y también ante el carácter permanente y no coyuntural de esta norma, de aplicación además sin limitación territorial alguna (en todos los municipios de Canarias, incluso si no estuvieran afectados por emergencia habitacional).

La propia Exposición de Motivos del DL parece plantear dudas sobre la viabilidad de su propuesta, y abre la puerta a una ulterior modificación, señalando:

«las medidas que se recogen en el presente Decreto-ley son imprescindibles para hacer frente a la emergencia habitacional, sin perjuicio de que su aplicación práctica pondrá de manifiesto si son viables o si es preciso adaptarlas o introducir otras».

Acaso, antes de continuar con su aplicación, el Parlamento de Canarias, legislador ordinario y no de excepción, estuviera llamado a intervenir en este ajuste del DL mediante su tramitación como Proyecto de Ley.