

D I C T A M E N 60/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de febrero de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el ***Decreto-ley 1/2021, de 28 de enero, por el que se adoptan medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias (EXP. 73/2021 DL)*.***

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 3 de febrero de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 4 de febrero siguiente, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 1/2021, de 28 de enero, por el que se

*** Ponente: Sra. de León Marrero.**

adoptan medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias.

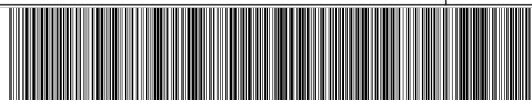
El art. 160.2 RPC establece que, remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del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

En el escrito por el que se recaba el presente Dictamen se fija el día 17 de febrero de 2021 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo, dentro, por tanto, de los diez días hábiles que fija el art. 160.2 RPC para ello.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 1/2021, de 28 de enero,

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
 	

publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 20, el viernes 29 de enero de 2021.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.



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

Según ese precepto, 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.

Por expreso mandato estatutario, los decretos-leyes no pueden afectar a las leyes de presupuestos de la Comunidad, 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-

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
 	

leyes; en el FJ 3.º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, 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 insito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

adoptar el citado Consejo de Gobierno» (STC 93/2015, FJ 5).
STC n.º 105/2018, de 4 octubre (FJ 3).

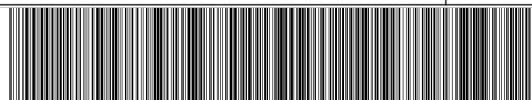

De los anterior se desprende, por tanto, que varios son los ámbitos a los que este Consejo, en el ejercicio de su función consultiva, se ha de ceñir para -una vez expuesto su objeto, estructura y justificación- verificar su adecuación constitucional y estatutaria; esto es, en primer lugar, sobre la competencia de la Comunidad para regular la materia objeto del presente DL; a continuación, su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa; seguidamente, su ámbito material y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del Decreto-ley.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los Dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

a poco, siendo posible -mientras tanto- completarla acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

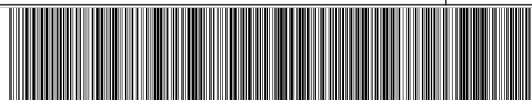

Es decir, la elaboración de los decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

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

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

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

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

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

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

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

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
	
	

aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

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

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

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

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

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea,

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
 	

con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

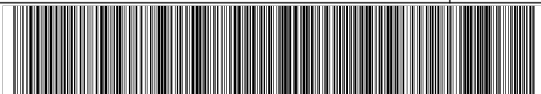

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

Por otra parte, analógicamente también es de aplicación el artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la elaboración de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley, y el Decreto 15/2016, 11 marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, el DL debería estar precedido al menos de:

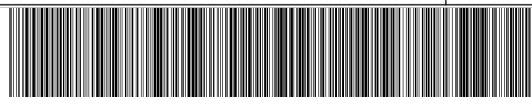

- Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

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

- Impacto económico y presupuestario.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

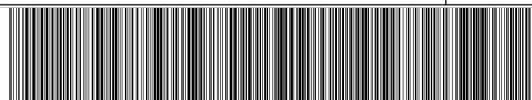

- La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

- La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

- El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

- El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones

DCC 60/2021

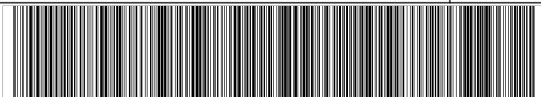

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud del Dictamen sólo se encuentra el Informe de iniciativa normativa sobre la legalidad, acierto y oportunidad del proyecto de Decreto-ley, suscrito por el titular de la Viceconsejería de Hacienda, Planificación y Asuntos Europeos el 26 de enero de 2021, en el que se contiene la justificación de la iniciativa normativa, el análisis de la misma, la memoria económica, la justificación de haberse prescindido de las consultas públicas por la naturaleza y características de la disposición proyectada, el informe de impacto de género, el informe sobre el impacto empresarial, el análisis de impacto en la infancia y en la adolescencia y, finalmente, el análisis de impacto sobre la familia.

También figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, el certificado del Secretario del Gobierno, de 1 de febrero de 2021, sobre el acuerdo adoptado por el Gobierno, en el que consta que, además de aprobar el Decreto-ley, se remite a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, las disposiciones incorporadas en el Decreto-ley que se dictan en ejecución de las potestades legislativas delegadas por el Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2.2 de Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARÍA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, así como se solicita informe al Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión tributaria, respecto de la regulación contenida de la Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 65.3.d) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

IV

Sobre el objeto y la estructura del Decreto-ley que se dictamina.

1. El presente DL tiene por objeto la regulación de cinco medidas de carácter tributario, dirigidas, según señala su Exposición de Motivos, a evitar las posibles dificultades de liquidez de los contribuyentes canarios, en especial de las pymes y de los trabajadores autónomos.

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

En primer lugar, se permite, de forma voluntaria, solicitar el aplazamiento hasta el día 20 de octubre de 2021, del ingreso de las deudas tributarias derivadas de

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
 	

las autoliquidaciones periódicas correspondientes al primer trimestre del año 2021 del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias.

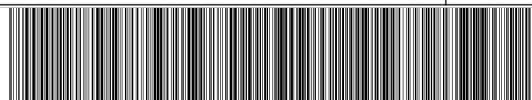

En segundo lugar, se amplían en seis meses y previa petición, los vencimientos de pago de todas las deudas tributarias que estén fraccionadas o aplazadas a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto ley, salvo las relativas a las importaciones de bienes bajo la modalidad de pago diferido, las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

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

En cuarto lugar, se amplía el plazo de presentación de la autoliquidación de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos, que se devengue el día 1 de enero de 2021, tal y como ya se dispuso en la Orden de 31 de marzo de 2020.

Y en último lugar, dado que, desde la finalización del estado de alarma se han mantenido las limitaciones de circulación y apertura de establecimientos, con distinta intensidad territorial y temporal, se vuelven a

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

contemplar aquellas actividades cuya tributación no se vincula con el volumen real de operaciones, y en cuyo cálculo no se ha tenido en cuenta la merma de ingresos ocasionada con estas limitaciones, en la misma línea establecida en la Orden de 28 de diciembre de 2020 para el régimen simplificado del Impuesto General Indirecto Canario, como son las cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, correspondientes a las máquinas o aparatos automáticos, procediendo ajustar su importe, con carácter temporal, de forma proporcional a estas restricciones.

Consecuencia de ello, y ante la imprevisible situación que nos espera en el año 2021, se autoriza de forma excepcional, a la persona titular de la Consejería competente en materia tributaria, a modificar el importe de las citadas cuotas, si fuera oportuno.

2. En cuanto a la estructura del DL, consta de una Exposición de Motivos, cuatro artículos, una disposición adicional y una disposición final.

El artículo 1 establece un aplazamiento excepcional y voluntario hasta el día 20 de octubre de 2021, del ingreso de las deudas tributarias derivadas de las autoliquidaciones del Impuesto General Indirecto Canario y del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías, correspondiente al primer período de liquidación trimestral del año 2021.

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

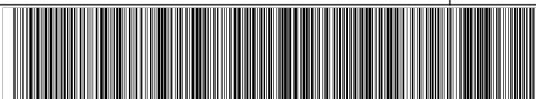

El artículo 2 recoge la ampliación excepcional y voluntaria de seis meses, de las fechas de vencimiento de pago de todas las deudas tributarias que se encuentren aplazadas o fraccionadas a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto-ley, excluyendo las correspondientes a la importación de bienes bajo la modalidad de pago diferido y las derivadas de los tributos cedidos por el Estado.

El artículo 3 contempla, bajo determinadas condiciones, el aplazamiento excepcional de deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo.

El artículo 4 contempla una ampliación excepcional hasta el 20 de octubre de 2021, del plazo de presentación de la autoliquidación de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos, devengada el día 1 de enero de 2021.

La disposición adicional única autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia tributaria, a modificar el importe de las cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos, devengadas el primer día de cada trimestre natural de 2021, para tener en cuenta, en su caso, los períodos de suspensión y restricción de la actividad del juego por territorios insulares.

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARÍA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

Y la disposición final única regula la entrada en vigor el mismo día de su publicación.

V

Sobre la justificación de la norma que se dictamina.

Según la Exposición de Motivos, pese a las numerosas medidas que se han tomado en materia tributaria por parte de las Administraciones Públicas dirigidas a paliar los efectos negativos de la crisis sanitaria causada por el COVID19, en Canarias seguimos ante una situación de retroceso económico, consecuencia directa de la crisis sanitaria mundial provocada por el conocido virus, lo que hace necesario instaurar nuevamente medidas que ayuden a evitar las posibles dificultades de liquidez de los contribuyentes canarios, en especial de las pymes y de los trabajadores autónomos, en detrimento de la recaudación tributaria de la Agencia Tributaria Canaria.

Así, afirma la Exposición de Motivos, que el presente Decreto-ley representa un instrumento constitucional y estatutariamente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, que subvenir situaciones concretas (dificultades de liquidez de pequeños empresarios o

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

profesionales para cumplir con la obligación tributaria principal y suspensión o restricciones de la actividad del juego), que por razones difíciles de prever requiere 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.

Además, se cumplen las tres condiciones siguientes:

a) son medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, ya que van dirigidas a paliar dificultades de liquidez de pequeños empresarios o profesionales para cumplir con la obligación tributaria principal y a aquellos que han visto suspendida o restringida la actividad del juego; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que no son lesivas para la consecución de tal fin (juicio de necesidad), antes al contrario; y, c) las medidas idóneas y no lesivas son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

VI

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. En cuanto a la cuestión competencial, en los Dictámenes de este Consejo Consultivo 105 y 326/2020, en

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

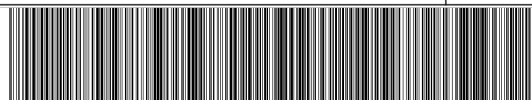

relación específica con la primera de las medidas tributarias contenidas en el DL, se señaló que:

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

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

Esa normativa es la Disposición Adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, a la que alude la

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

Exposición de Motivos del DL, que establece, en lo que aquí interesa:

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

- 1.º Las exenciones en operaciones interiores.*
- 2.º Los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas.*
- 3.º Los regímenes especiales.*
- 4.º Las obligaciones formales del Impuesto.*

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

- 1.º Los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determine la realización del hecho imponible.*
- 2.º Las exenciones en operaciones interiores.*
- 3.º Los tipos de gravamen, proporcionales o específicos, con cumplimiento, en su caso, de lo previsto en el número 2.º del apartado tres de esta disposición adicional.*
- 4.º El régimen especial simplificado.*
- 5.º Las obligaciones formales del Impuesto.*

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

- 1.º Respeto al tratamiento homogéneo de los sectores económicos y a los criterios esenciales de gravamen*

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

establecidos por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo que existan circunstancias concretas y singulares que justifiquen su regulación específica y diferenciada en la Comunidad Autónoma de Canarias.

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

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



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

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

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

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta título competencial que le permite regular los tipos del IGIC, objeto

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
 	

del presente Decreto-Ley", lo que también resulta ser de plena aplicación al Decreto 18/2020 en virtud de su contenido, al que ya se ha hecho referencia expresa».

De acuerdo con este marco competencial se analizarán los preceptos del presente DL.

2. Asimismo, en relación con los tributos cedidos (que incluyen las tasas de juego), se establece en el art. 186.2 EAC que la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los tributos cedidos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión, lo que determina la competencia de la CAC, pues esa competencia legislativa delegada ha sido asumida por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias y la Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que reitera la anterior.

Sin embargo, el ejercicio de esa competencia legislativa delegada ha sido matizado por la DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues en su reciente STC 65/2020, de 18 junio (FJ 5), ha entendido lo que sigue:

«(...) f) Precisamente porque las comunidades autónomas deben ejercer las competencias normativas delegadas "en los términos que determine la Ley que regula la cesión de tributos" (art. 10.3 LOFCA) y esta se remite a lo dispuesto en la LSF 2009 (art. 2.2 de la Ley 16/2010), pueden extraerse dos conclusiones adicionales.

Por un lado, para el ejercicio delegado de las competencias normativas de carácter sustantivo de los tributos total o parcialmente cedidos, consistente en la regulación de algún elemento de su estructura de acuerdo con los arts. 46 a 52 LSF 2009, la comunidad autónoma deberá respetar siempre la terminología y conceptos de la LGT ex art. 27.1 in fine LSF 2009.

Por otro lado, para el ejercicio delegado de las competencias normativas de carácter procedimental de los tributos totalmente cedidos, que la LSF 2009 concreta en la "gestión" (y liquidación) en los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (arts. 48.2 y 49.2) y en la "aplicación" en los tributos sobre el juego (art. 50.2), deberá atenderse a los límites y condiciones de la cesión de las competencias administrativas de gestión y aplicación de los arts. 55 a 58 LSF 2009. Y ello para evitar interpretaciones que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos, como lo sería el que una comunidad autónoma pudiera regular aspectos de la gestión o de la aplicación del tributo cedido, mientras que la administración tributaria de la misma

DCC 60/2021

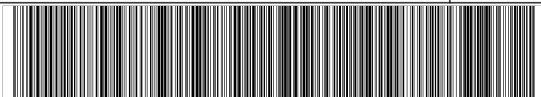

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARÍA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

comunidad no pudiera aplicar tales normas al carecer de competencias ejecutivas para ello (en sentido similar, la STC 161/2012, de 20 de septiembre (RTC 2012, 161), FJ 7).

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

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

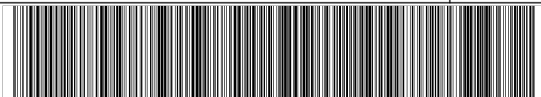

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

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

No obstante, conviene aclarar que, a la hora de regular este haz de competencias gestoras que se delegan sin condicionantes normativos estatales expresos, al igual que para ejercer las competencias normativas sustantivas delegadas, entrará en juego la cláusula del art. 20.4 LOFCA, que viene a recordar que las comunidades autónomas deben respetar aquellos preceptos de la LGT que, ex arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE, establecen los principios y normas generales, sustantivas y procedimentales, del sistema tributario español. Primero, porque se trata de normas de coordinación que la

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

Constitución exige al Estado (art. 156.1 CE) para garantizar que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de "un sistema tributario" (art. 31.1 CE); segundo, porque el carácter estatal que el art. 157.1.a) CE predica de los tributos cedidos (al incluirlos dentro del concepto amplio de "participaciones en los ingresos del Estado") no puede quedar borrado como consecuencia de una atribución de competencias normativas tan amplia que difumine la frontera que el bloque de la constitucionalidad ha trazado entre la tributación estatal cedida y la tributación autonómica propia; y, por último, porque entenderlo de otro modo conferiría paradójicamente a las comunidades autónomas un poder tributario mayor en relación con la regulación delegada de los aspectos sustantivos y procedimentales de los tributos estatales cedidos que en relación con la regulación sustantiva y procedimental de sus propios tributos.

Por lo tanto, la capacidad normativa autonómica con relación a los tributos cedidos vendrá condicionada no solo por los títulos competenciales que ope Constitutionis avalan al Estado a sentar unos principios y normas generales de ordenación y aplicación de todos los tributos que conforman el sistema tributario español, con independencia del ente territorial (estatal, autonómico o local) al que correspondan (básicamente, arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE), títulos competenciales que también operan para limitar la capacidad normativa autonómica con relación a sus propios tributos. También vendrá condicionada por el alcance y las condiciones establecidas expresamente en la ley específica de cesión. De ahí que cualquier regulación autonómica de carácter general, sustantiva o procedimental, que desborde el ámbito de cesión de los tributos estatales será inconstitucional, por

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

producirse automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre los mismos (art. 149.1.14 en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE).

(...)

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

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

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	
 	

VII

Sobre el presupuesto habilitante.

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

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

«*La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que*

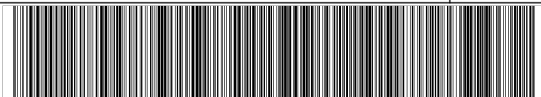

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

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 (STC 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

DCC 60/2021

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 17/02/2021 - 14:24:30
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARÍA DEL PLENO	Fecha: 17/02/2021 - 14:22:32
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0d52986a-c223-4052-addb-2bec2448bfd0	 

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).

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

2. Expuesta la doctrina constitucional relativa a los decretos-leyes, este Consejo aprecia la existencia de una definición de la situación de urgencia de manera *explícita y razonada* que precisa de una respuesta normativa con rango de ley -primero de los aspectos del control de constitucionalidad-.

En efecto, la propia Exposición de Motivos del DL justifica la concurrencia de dicha situación en que el Gobierno de Canarias quiere subvenir una situación caracterizada por las dificultades de liquidez de determinados contribuyentes, básicamente pequeños empresarios o profesionales, para cumplir con la obligación tributaria principal, adoptando medidas que permitan facilitar dicho cumplimiento, al mismo tiempo que inyecta liquidez a la economía con las medidas excepcionales, sin generar intereses de demora en determinados casos, de aplazamiento del ingreso de determinadas deudas tributarias derivadas de autoliquidaciones del primer período de liquidación trimestral del año 2021, y de ampliación de los plazos de vencimientos del pago de aplazamientos o fraccionamientos concedidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto-ley y por la parte de la deuda tributaria no extinguida, así como de determinadas deudas en período ejecutivo; por otro lado, y en el ámbito de la tributación del juego de las máquinas o aparatos automáticos, tal y como ya se realizó en el año 2020, se amplía el plazo de presentación de la autoliquidación correspondiente a la

tasa devengada el día 1 de enero de 2021, y se autoriza el ajuste de la cuota fija trimestral a la realidad de la suspensión o restricciones de la actividad. En este sentido, existe plena homogeneidad entre la situación descrita en la Exposición de Motivos y la reforma contenida en la parte dispositiva. Por tanto, existe «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan.

En definitiva, aplicando el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación establecido por el TC, que ya tiene una justificación objetiva, la regulación contenida en el presente DL, dada su concreta finalidad, se entiende proporcionada a la excepcionalidad de la legislación de urgencia.

VIII

Sobre el ámbito material del Decreto-ley.

1. En dictámenes anteriores en materia tributaria (ver por todos, el DCC 2/2021) hemos afirmado que desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 se ha venido cuestionando la admisibilidad de la figura del decreto-ley en el ámbito tributario, habida cuenta de que, dentro de los derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución Española -teóricamente excluidos del radio de acción del decreto-ley ex art. 86.1 CE- se encuentra el deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su

capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio (art. 31.1 CE).

Frente a posturas doctrinales minoritarias, ha terminado por imponerse, limitadamente, la admisibilidad del decreto-ley en algún ámbito de la regulación de la materia tributaria, al entender que para determinar el alcance de lo vedado al decreto-ley hay que ponerlo en relación con el deber de contribuir que recoge el art. 31.1 CE, y teniendo en cuenta que la configuración de ese deber en el art. 31.1 CE, tal y como está redactado (*«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo ...»*) ha de ser establecida a partir del conjunto del sistema tributario y no a partir de cada tributo concreto integrante del sistema.

A partir de la Sentencia 182/1997, de 28 de octubre, es palmaria la asunción por el Tribunal Constitucional de esta doctrina. Los límites al decreto-ley vendrán fijados, en consecuencia, por la regulación sustantiva del deber de contribuir (art. 31.1), que se establece a partir del sistema tributario en su conjunto y del grado de incidencia en la capacidad económica, es decir, del calado cuantitativo y/o cualitativo de las modificaciones. De manera que no resulta admisible introducir mediante decreto-ley una innovación

tributaria que afecte a la esencia del deber de contribuir.

Ese es el sentido de la Sentencia 14/2020, de 28 de enero, en la que el Tribunal Constitucional, se expresa en los siguientes términos:

«De acuerdo con nuestra doctrina, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas "que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario", para lo cual "es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate" (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2)».

Así pues, el ámbito de actuación del decreto-ley, según se extrae de la doctrina constitucional, va a depender en la mayoría de los casos de la trascendencia, tanto cualitativa como cuantitativa, que la innovación normativa tenga en el tributo afectado y, a su vez, de la importancia relativa que dicho tributo tenga en la configuración del deber de contribuir en el conjunto del sistema tributario.

El problema está, pues, en determinar con precisión el alcance que pueden tener esas innovaciones que afectan a la esencia del deber de contribuir y, por tanto, no podrían establecerse mediante decreto-ley.

Todo lo cual, obliga a examinar caso por caso si las medidas tributarias adoptadas en este Decreto-ley afectan o no al deber de contribuir, teniendo en cuenta para ello no sólo la repercusión de las medidas adoptadas, sino también, lo que es aún más importante, la naturaleza del tributo sobre el que inciden dichas medidas.

En línea con lo sustentado por el Tribunal Constitucional a partir de su STC 182/1997, de 28 de octubre, se ha pronunciado también este Consejo Consultivo de Canarias. Así, en el reciente Dictamen n.º 481/2020, de 24 de noviembre, este Organismo se hace eco de la doctrina constitucional expuesta anteriormente:

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

"Este Tribunal ha afirmado que `de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no sólo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el

título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual 'crear tributos' (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE)" (SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3; 44/2015, de 5 de marzo), FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 6).

Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, en principio, para que a través de un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar, prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, a través de él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el artículo 31.1 CE (entre otras, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 189/2005, de 7 de julio, FJ 7, y 139/2016, FJ 6). De este modo, cuando el artículo 86.1 CE excluye del ámbito del decreto-ley los deberes consagrados en el título I de la Constitución, únicamente está impidiendo aquellas intervenciones o innovaciones normativas que afecten, no de cualquier manera, sino de forma relevante o sustancial, al deber constitucional de "todos" de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE).

En efecto, del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales "de carácter público" esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) "no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la misma siempre que se den los requisitos constitucionales del

presupuesto habilitante y no `afecte` en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas" (SSTC 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 4; y 83/2014, FJ 5; y en sentido similar, SSTC 182/1997, FJ 8; 137/2003, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9). Es decir, "el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye eo ipso la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley" (SSTC 60/1986, FJ 2; 182/1997, FJ 8; 100/2012, FJ 9, 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5).

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

del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario" (SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, FJ 9; 139/2016, FJ 6, y 35/2017, FJ 5, por todas).

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

2. La Exposición de Motivos del DL que se dictamina, justifica la no vulneración del límite material contenido en el art. 86.1 CE (imposibilidad de incidir sustancialmente sobre los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I del texto constitucional) en relación con el art. 31.1 de la norma fundamental (afectación del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos), en los siguientes términos:

El presente decreto ley no vulnera los límites materiales del mismo, porque no afecta al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del Título I de la Constitución, cuando se limita principalmente, no a disminuir la carga tributaria, sino a facilitar el pago de las deudas tributarias. Respecto a la modificación de la tributación del juego, el
DCC 60/2021

Tribunal Constitucional, en cuanto a la regulación de materias de naturaleza tributaria a través de la figura del decreto ley, ha recordado recientemente, en el fundamento jurídico 6 de su Sentencia 14/2020, de 28 de enero, que este instrumento normativo no está vedado para cualquier modificación que afecte a normas tributarias, "sino solamente aquellas `que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario´, para lo cual `es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto ley -constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica-, qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate´ (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2)".

En este sentido, añade el Tribunal Constitucional que "[e]n las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones `sustanciales´ del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de `uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario´ [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 9; 189/2005, de 7 de julio, FJ 8, y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3.d),

entre otras]. La STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades y al impuesto sobre la renta de no residentes como 'apéndice' o 'complemento' de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación por real decreto ley del tipo de gravamen de impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, 'lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica', de modo que esa modificación parcial 'no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario' (STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, de 30 de junio, FJ 8, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas). De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que 'a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica', al no poderse afirmar que 'repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes' (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 8)".

Parece evidente que los tributos sobre el juego no constituyen ni «un pilar estructural» del sistema tributario español, ni tienen una posición central en el especial subsistema tributario canario, al gravar una específica manifestación de la capacidad económica. La autorización a modificar las cuantías fijas respecto a las máquinas o aparatos automáticos, para adaptar las mismas a la realidad del desarrollo del juego teniendo en cuenta las restricciones y suspensiones decretadas en la lucha contra la pandemia, no supone una modificación sustancial de la posición de los contribuyentes frente a la globalidad de la tributación del juego que abarca, además de las máquinas o aparatos automáticos, el bingo, los casinos y las apuestas.

Este Consejo coincide con esta argumentación, lo que nos permite concluir que, en este caso, la regulación normativa contenida en el DL no vulnera el límite material consagrado en el art. 86.1 CE en relación con el art. 31.1.

3. En cuanto a los restantes límites materiales para la utilización de la figura del DL, 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 las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC. Así se ha manifestado al respecto el TC en su sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ, 3º):

«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 tener en cuenta, asimismo, la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. En ella se señala que «un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del

principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional insito 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 el supuesto examinado, a pesar de que la Exposición de Motivos se centra únicamente en el análisis de uno de esos límites materiales (la afectación al «deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del Título I de la Constitución» ex art. 31.1 CE), sin hacer mención y/o justificar la vulneración o no de los restantes límites materiales del DL, este Consejo entiende que el mismo no sobrepasa dichos límites materiales.

4. Por último, en tanto que, algunas de las medidas que se establecen en el presente DL (arts. 2 y 4), pudieran ocasionar la alteración de plazos establecidos reglamentariamente, y tal y como afirmábamos en nuestro DCC 100/2020: «Sobre la improcedencia de un decreto-ley para acometer una regulación que pudiera encontrar acomodo en una norma de rango reglamentario, observa la STC 14/2020, de 28 de enero FJ 5: "Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario

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

Estas consideraciones son aplicables al presente supuesto.

IX**Sobre el contenido del Decreto-ley.**

Exposición de Motivos: Se echa en falta, bien en el informe de iniciativa, bien en la exposición de motivos, la adecuada explicación acerca de la necesidad de la aprobación de una norma con rango de ley, que en todo caso se encuentra justificada por cuanto se declara la inaplicación en los arts. 1 y 3 de un precepto legal [art. 65.2.f) LGT]. Con respecto a los arts. 2 y 4 DL, tampoco se motivan las razones que llevan al Gobierno a incluir en el DL preceptos de rango reglamentario.

- Artículo 1. Aplazamiento excepcional del ingreso de determinadas deudas tributarias.

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

Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

El apartado 3 dispone que el aplazamiento regulado en este artículo no devengará intereses de demora. Dicha exención se realiza en consonancia con lo establecido por el Estado en los Reales Decretos-leyes 7/2020, de 12 de marzo y 35/2020 de 22 de diciembre y dada la exigencia de armonización que prevé la citada Disposición adicional octava de la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, cuyo apartado Tres ordena que la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias en el impuesto general indirecto canario y en el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías, se sujete, entre otros, al requisito de *«respeto al tratamiento homogéneo de los sectores económicos y a los criterios esenciales de gravamen establecidos por la Ley 37/1992 de 28 de diciembre del Impuesto sobre el Valor añadido, salvo que existan circunstancias concretas y singulares que justifiquen su regulación específica y diferenciada en la Comunidad Autónoma de Canarias»*.

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

aplazamientos a los que se refiere el citado art. 65 LGT.

- Artículo 2. Ampliación excepcional de las fechas de vencimiento de pago de las deudas tributarias aplazadas o fraccionadas.

La CAC puede ampliar las fechas de los vencimientos de pago de los tributos de competencia autonómica no exceptuados en el apartado 2, pues tiene facultades normativas sobre las obligaciones formales de los mismos, resultando igualmente de aplicación lo señalado para el precepto anterior.

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

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

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

- Artículo 4. Ampliación excepcional del plazo de presentación de la autoliquidación de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos.

Pese a que la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos es un tributo cedido, la CAC sí tiene competencia para ampliar el plazo de presentación de la autoliquidación porque las limitaciones de la competencia legislativa delegada (arts. 56 y 57 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias) solo alcanzan al aplazamiento y fraccionamiento de pago del tributo cedido, no a la ampliación del plazo, que es una competencia delegada tanto por el art. 56.1, letra f), que le cede las demás competencias necesarias para la gestión de los tributos cedidos, como por el art. 50 de la misma ley, que le cede los aspectos de aplicación del tributo sobre el Juego.

- Disposición adicional única. Autorización excepcional para la determinación de las cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos.

La Disposición autoriza «a la persona titular de la Consejería competente en materia tributaria a modificar el

importe de las cuotas fijas de la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente a máquinas o aparatos automáticos, devengadas el primer día de cada trimestre natural de 2021, para tener en cuenta los períodos de suspensión y restricción de la actividad del juego en cada trimestre, pudiéndose, en su caso, territorializar el citado importe».

Respecto de esta posibilidad, deben realizarse varias observaciones: En primer lugar, no podemos olvidar que a la hora de cuantificar al importe de las tasas, rige el principio de equivalencia, por cuya virtud, el pago debe ser el equivalente al coste del servicio (art. 7 de la Ley 8/1989 de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos: *«las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible»*), de modo que no cabría modificar el importe de la cuota de la tasa, si no ha sido modificado previamente el coste del servicio por el que se cobra esa cuota. No obstante, la presente Disposición Adicional no responde a esta finalidad, pues de lo que se trata realmente es de modificar la cuota en función de los periodos de suspensión y restricción de la actividad del juego sin que se produzca una variación del coste del servicio.

En segundo lugar, procede analizar si es admisible la modificación de la cuota por vía reglamentaria, toda vez que ésta constituye uno de los elementos esenciales del tributo, de los cuales es predicable la reserva de ley, en virtud de lo previsto en el art. 8 a) de la Ley

58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (Se regularán en todo caso por ley: «a) *La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario*») precepto que emana directamente de lo previsto en el art. 31.3 CE cuando ordena que los tributos se establezcan «con arreglo a la ley» (en el mismo sentido, el art. 8 del Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Para la correcta interpretación del precepto resulta obligado referirse a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, que ha matizado este principio de reserva de ley, desde dos diferentes aspectos: por una parte, en lo que ha dado en llamar «*reserva de ley relativa*» distinguiendo los elementos esenciales del tributo y por otra parte, diferenciando cada tributo, con una mención especial a las tasas.

En relación con la primera cuestión, el Tribunal Constitucional entiende que se trata de una reserva meramente relativa, al considerar que la reserva de ley tributaria opera de forma contundente con ocasión de la creación por primera vez del tributo, y con matices cuando se trata de diseñar los elementos esenciales o determinantes de la obligación en que se concrete, pero

que en cualquier caso, el protagonismo de la ley en materia tributaria no es exclusivo y excluyente en cuanto que se permite la colaboración del reglamento en funciones de desarrollo, complemento y subordinación de la ley tributaria (STC núm. 19/1987, FJ 4º: «cuando el artículo 31.3 de la Constitución proclama que sólo se podrán establecer prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley, está dando entrada a la Norma Fundamental no a una legalidad tributaria de carácter absoluto (pues no se impone allí que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de ley), sino, con mayor flexibilidad, a la exigencia de que ordene la ley los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales del mismo, que pertenecen al plano o nivel de la Ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria».

También tiene declarado el TC que el grado de flexibilidad y relatividad de la reserva de ley, que en esta materia se postula, depende del elemento del tributo que se trate y de la clase de tributo ante el que nos encontremos (por ejemplo, en las SSTC 102/2005 (FJ 3º) y 306/2004 (FJ 4º) matiza que «(...) la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo sino que el grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible y es menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible, de modo que se permitirá la colaboración del reglamento en estos aspectos de mínimo rigor, siempre que esta se realice "en

términos de subordinación, desarrollo y complementariedad", debiendo ser su colaboración "indispensable por motivos técnicos o optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley"».

Por otra parte, como mencionábamos anteriormente, el alcance de la colaboración del reglamento estará en función de la diversa naturaleza de la figura jurídico-tributaria de que se trate. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/2005 (FJ 3º) cuando señala que «(...) interesa especialmente resaltar que el alcance de la colaboración del reglamento estará en función de la distinta naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas. En este sentido hemos puesto de manifiesto el diferente alcance de la reserva legal, según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias; y en la misma línea hemos subrayado la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de las tasas; también hemos insistido sobre este particular al precisar que la colaboración del reglamento con la ley puede ser especialmente intensa en el supuesto de las contraprestaciones que, como las tasas, son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa; y, en fin, en nuestros últimos pronunciamientos hemos venido afirmando que resulta admisible una mayor intervención del reglamento en aquellos ingresos en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas».

Ahora bien, el hecho de afirmar que el principio de reserva de ley es relativo no significa que cuando una

norma legal delega a un reglamento o norma secundaria el complemento de su normativa, ésta puede realizarse en blanco, pues ello provocaría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador. En este caso, se establece que la modificación del importe de la tasa ha de determinarse en función de los periodos de tiempo en que la actividad del juego sobre la que se proyecta la tasa queda suspendida o restringida en cada semestre. En la medida en que así se predetermina el criterio con el que ha de concretarse el alcance de la modificación, puede entenderse que quedan atendidos los requerimientos impuestos conforme a la doctrina antes expuesta.

Por último se realiza una observación de carácter menor: Según la norma vigesimocuarta del Decreto 15/2016, de 11 de 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 -de aplicación analógica a los DL-, dedicada a las disposiciones adicionales, estas incluirán los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, mientras que la norma vigesimoséptima, sobre disposiciones finales, prevé que sean estas las que contengan las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas, como habilitaciones de desarrollo reglamentario o mandatos de presentación de proyectos de ley.

Es evidente, como se ha razonado, que nos encontramos en presencia de una autorización dirigida a la producción normativa, pues de tal naturaleza son las cuotas tributarias. Por ello, lo correcto sería que esta disposición se denominara Final y no Adicional. Así por ejemplo, en el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, fue una disposición final la que contenía la autorización para modificar los plazos de presentación de declaraciones, autoliquidaciones, comunicaciones y solicitudes.

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

1.- La Comunidad Autónoma ostenta, con carácter general, competencias para regular el objeto del Decreto-ley 1/2021, de 28 de enero, por el que se adoptan medidas excepcionales para facilitar el pago de determinadas deudas tributarias.

2.- Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley.

3.- En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a su parámetro normativo, constituido en este caso, por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la normativa tributaria estatal.

Éste es nuestro Dictamen (DCC 60/2021, de 17 de febrero de 2021, recaído en el EXP. 73/2021 DL), que pronunciamos y emitimos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL DICTAMEN APROBADO EN EL LUGAR Y FECHA INDICADOS EN EL ENCABEZADO Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.

LA CONSEJERA-SECRETARIA DEL PLENO

FDO.: CRISTINA DE LEÓN MARRERO

V.º B.º EL PRESIDENTE

FDO.: PABLO MATOS MASCAREÑO