



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 244/2020

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del 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 (EXP. 236/2020 DL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 15 de junio de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 16 de junio de 2020, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del 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 (DL).

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

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el 22 de junio de 2020 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

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 10/2020, de 11 de junio de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 177, el 12 de junio de 2020.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé esta específica fuente normativa, la misma se introdujo *ex novo* por el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

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 (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-leyes; así, en el FJ 3º de la STC núm. 105/2018, de 4 octubre, se resume la jurisprudencia al respecto:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a

6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto - ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la "necesidad extraordinaria y urgente" como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar "disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley".

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

De lo anterior se desprende, por tanto, que varios son los ámbitos a los que este Consejo se ha de ceñir para -una vez expuesto su objeto y justificación- verificar la adecuación de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer a su parámetro de adecuación; esto es, en primer lugar, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del decreto-ley; a continuación, su procedimiento de elaboración; seguidamente, su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido y límites.

III

Sobre el objeto y la estructura del Decreto-ley.

1. Como lleva por título el propio DL y desarrolla su exposición de motivos, el artículo único del mismo viene a modificar el Capítulo I del 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.

2. En cuanto a su estructura, consta de una parte expositiva, compuesta por una larga Exposición de Motivos, en la que se determina el objeto de la norma, se justifica la misma y se determina su amparo competencial; una parte dispositiva, dada por artículo único, por el que se modifica 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; y una parte final, dada por una disposición final única, relativa a la entrada en vigor de este decreto-ley el mismo día de su publicación en el BOC.

IV

Sobre su justificación.

1. Tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos del Decreto-ley que nos ocupa, su justificación viene dada por la situación de crisis económica y social motivada por el COVID-19.

En el contexto de la crisis propiciada por el COVID-19, tal y como se justifica en el informe de iniciativa, alrededor de unas 204.399 personas trabajadoras en Canarias se han visto afectadas por los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), por fuerza mayor, datos que requieren de la adopción de medidas en el ámbito del empleo. Además, se pretende incentivar la contratación de personas para la prestación de servicios de hogar, hasta ahora, carentes de contratación, con lo que, sus pérdidas de puestos de trabajo les impiden el acceso a las medidas previstas en los expedientes de regulación de empleo.

De este modo, la modificación abordada por el DL 10/2020 se dirige al establecimiento de dos tipos de medidas, tendentes a mantener y potenciar la creación del empleo, mediante la puesta en marcha de dos programas de subvenciones:

Uno, cuyo propósito será incentivar a las personas físicas y/o jurídicas, que mejoren las condiciones contractuales de los trabajadores afectados por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), por fuerza mayor, declarado como consecuencia de la crisis sanitaria.

Otro, cuyo propósito será incentivar la contratación de personas desempleadas, por parte de personas físicas, para la prestación de servicios de hogar familiar, dado que este conjunto de personas que desarrollaban sus empleos en los hogares sin contrato, no han podido acceder a la batería de medidas de apoyo que se han venido desarrollando en respuesta a la crisis generada.

2. En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestros DDCC 100/2020, de 27 de abril, y 104/2020, de 8 de mayo, tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7º), no resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos y menos aún, por razones obvias, a los decretos-leyes. No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello, obviamente deben ser tenidos en cuenta; y a tenor de la regulación proyectada, nada autoriza a considerar que no lo hayan sido.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

La presente norma viene a modificar el Capítulo I del DL 4/2020, rubricado «*Medidas de apoyo a autónomos y al desempleo*» y cuyo art. 3 se dedica a las medidas para el sostenimiento del empleo y apoyo social.

Dado que por medio del Decreto-ley que se dictamina se modifica el Capítulo I del Decreto-ley 4/2020, resulta aplicable aquí lo señalado en nuestro Dictamen 100/2020, relativo a aquel Decreto-ley, y a cuyo contenido íntegro (Fundamento V «*in toto*») nos remitimos ahora a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

De acuerdo con lo expresado así en dicho DCC 100/2020, la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia que es objeto del Decreto-ley.

VI

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 decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando de manera paulatina, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y

reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad

de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, el presente Decreto-ley 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 cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

- El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Como antecedentes que acompañan a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de iniciativa normativa del proyecto del Decreto-ley, elaborado por la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias, de 10 de junio de 2020.

El informe de la iniciativa normativa incluye los siguientes aspectos:

Identificación de la situación jurídica y de hecho.

Justificación y contenido de las medidas.

Alternativas a una actuación legislativa.

Aspectos técnico-jurídicos. Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un decreto ley.

Efectos económicos y sociales.

Informe de impacto por razón de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

Informe de impacto empresarial (art. 17 de la Decreto Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

Informe de impacto sobre la infancia y adolescencia (art. 22 quinquies, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadió por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la norma segunda, apartado 2.e), 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).

i) Informe de impacto sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por la disposición final quinta, apartado tres, de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

Consta también informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 9 de junio de 2020; así como certificado del Acuerdo de Gobierno, de 11 de junio de 2020, que incorpora como anexo el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del 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 y el Decreto 51/2020, de 11 de junio 2020, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-ley.

En esencia, la tramitación del Decreto-ley cumple con los trámites e informes exigibles, si bien, no se analiza el aspecto competencial, ni la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

VII

Sobre el presupuesto habilitante para la utilización del Decreto-ley.

1. Como se sabe, 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, afirma que:

«la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe

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

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

Por lo que atañe al segundo —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio “para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la

situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)” (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” [STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2]».

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

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 10/2020, es indudable la concurrencia de ese presupuesto de hecho, pues se dirige el mismo a realizar una modificación que se estima necesaria respecto de una de las medidas adoptadas en el anterior Decreto-ley 4/2020, y que deriva de que, ciertamente, la situación extraordinaria generada por la evolución del COVID-19 ha determinado la adopción de diversas medidas de carácter extraordinario y urgente por motivos de salud pública, crisis social y económica, cuya consecuencia está teniendo un evidente impacto en la

destrucción de empleo, y en la ralentización de la actividad económica de las empresas, abocadas a una considerable disminución de su actividad empresarial y de producción, que tiene indudables efectos en la conservación del empleo a ellas vinculado.

Concorre, en suma, la situación de urgencia expresada de forma «*explícita y razonada*» que justificó la regulación del 3 del Decreto-ley 4/2020, así, pues, la que justifica su propia modificación para agilizar su propia aplicación.

Y dicha situación precisa una respuesta normativa con el mismo rango de ley. La modificación de una norma con rango de ley exige, obviamente, una norma del mismo rango normativo.

Por lo que el recurso al decreto ley queda plenamente justificado. Concurren las circunstancias que la ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige para habilitar al Gobierno la adopción de un decreto ley.

En cuanto al segundo de los aspectos requeridos para la legitimidad constitucional de los decretos-leyes -la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente-, por el contenido del Decreto-ley 10/2020 existe relación con la situación que se trata de afrontar (la situación de emergencia originada por el COVID-19), ya que las medidas que ahora se contemplan (los dos programas de subvenciones a que antes hicimos referencia), que son una modificación de las adoptadas por el art. 3 del Decreto-ley 4/2020, se dirigen a paliar con carácter urgente la situación de crisis económica y social generada por el COVID-19, concretamente, en materia de potenciación de conservación y creación de empleo.

Por lo que, en suma, ha de concluirse que se cumple también esta segunda exigencia para la legitimación constitucional de los decretos-leyes, esto es, la imprescindible conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad que pretende afrontarse por medio de ellas.

No obstante, ha de agregarse también que las subvenciones deben responder de forma eficaz, decidida y, sobre todo, ágil y rápida, a las necesidades existentes. La concesión de la subvención debe responder de forma inmediata a la efectiva realización de la conducta que se pretende incentivar: el solicitante de la subvención debe percibir que la realización del acto que da cobertura a la misma lleva aparejada

la correspondiente concesión, en un breve plazo de tiempo, pues esta es la única forma de asegurar el pleno impacto de la medida pública aprobada.

Si bien se ha hecho un esfuerzo de simplificación en relación con el anterior DL 4/2020, de 2 de abril, que modifica, las medidas adoptadas para hacer frente a la situación han de poseer la virtualidad idónea para transformar la realidad de un modo inmediato.

Cuando se trate de subvenciones de carácter no periódico, el procedimiento de concesión se podrá contener en el propio acto de convocatoria, no exigiendo una orden departamental previa (apartado 5 del art. 3). No obstante, el apartado 7 del art. 3 del DL, al remitirse al apartado 6 del mismo artículo, crea alguna confusión, pues parece que exige, en relación con lo señalado en el párrafo segundo del apartado 5 del art. 3, la previa tramitación de la orden departamental. Posiblemente con la remisión realizada por el apartado 7 al apartado 6, lo que se quiere decir es que el contenido de la convocatoria para las subvenciones no periódicas recogerá el contenido que se hubiese exigido a la orden departamental, no la exigencia de la previa tramitación de la Orden. Esta interpretación es la más coherente con el objetivo de simplificación que se pretende y la que evita la contradicción interna de la norma.

VIII

Sobre los límites y el contenido del Decreto-ley.

1. En cuanto a la observancia de los límites estatutariamente establecidos a los decretos-leyes autonómicos, el art. 46 EAC excluye que el Decreto-ley regule determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad, 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.

En este caso, si bien, es inherente a la medida adoptada la necesidad de incorporar a su articulado las previsiones imprescindibles para articular adecuadamente los créditos presupuestarios que se amplíen para atender los gastos necesarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, no se vulnera el límite previsto en materia presupuestaria en la aprobación del DL que nos ocupa.

Así, pues, el Decreto-ley 10/2020 no vulnera los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación.

2. Ya en cuanto a su contenido, no se formulan observaciones al Decreto-ley 10/2020.

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

1.- La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 10/2020, de 23 de abril, de modificación del 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.

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

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