



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 532/2020

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de diciembre de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 523/2020 DL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 27 de noviembre de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, y de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita el preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

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

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (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 hasta 11 de diciembre de 2020 el plazo para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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 20/2020, de 26 de noviembre, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 243, el viernes 27 de noviembre de 2020.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Nuestro Estatuto de Autonomía, tras la modificación llevada a cabo en virtud de la citada Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, en su art. 46 permite al Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, 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 (en adelante CCAA) decretos-leyes; así, en el FJ 3.º 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, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

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

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 DL; 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.

III

Sobre el objeto, justificación y estructura del decreto-ley que se dictamina.

1. El presente DL tiene por objeto el establecimiento de una prestación social finalista y de carácter extraordinario a favor de las personas beneficiarias de pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (PNC), del Fondo de Asistencia Social (FAS), del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM), así como de las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción (PCI), para hacer frente a los gastos sobrevenidos para atender la adquisición de los medios de protección obligados como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

Su justificación se recoge en la parte expositiva o introductoria del DL -que debería denominarse exposición de motivos, como veremos en su lugar- en la que se manifiesta que, a pesar de las medidas adoptadas hasta la fecha para paliar el impacto social de la situación de emergencia causada por la crisis sanitaria, los efectos de las restricciones impuestas a la libre circulación de las personas durante el estado de alarma para evitar la propagación del virus y contener la enfermedad siguen perturbando la economía española y, consecuentemente, siguen afectando de manera muy significativa a las personas pertenecientes a los colectivos más vulnerables.

«Uno de los colectivos más afectados -dice la citada parte expositiva- son las personas beneficiarias de las Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (PNC), tanto de invalidez como de jubilación, las del Fondo de asistencia social (FAS) y las del Subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM), y las de la Prestación Canaria de Inserción, ya que se encuentran en una situación generalizada de precariedad económica para hacer frente a gastos derivados de la situación de la pandemia como pueden ser la adquisición de mascarillas, geles hidroalcohólicos, guantes, productos desinfectantes, o para la realización de pruebas de diagnóstico para la detección del COVID-19, y en general, aquellos otros relacionados con la cobertura de necesidades básicas relacionadas con la atención a esta enfermedad».

Y continúa:

«El impacto que la COVID-19 ha tenido en la Comunidad Autónoma de Canarias ha puesto en evidencia la necesidad de mejorar la asistencia que se presta a este colectivo ya que la adquisición de material de protección frente a la COVID-19 supone un gasto extra, que no pueden afrontar, pues se encuentran en una situación generalizada de precariedad económica, teniendo en cuenta la cuantía de la prestación que perciben y su bajo nivel de renta.

En este contexto, la prioridad absoluta, en estos momentos, en materia social radica en proteger y dar soporte a este colectivo de personas en situación de vulnerabilidad. A tal fin, se considera necesario la adopción de esta medida de carácter extraordinario y urgente mediante el establecimiento de una prestación social puntual de carácter finalista y extraordinaria para la adquisición de material de protección frente a la COVID-19, así como a cubrir otras necesidades básicas relacionadas con esta enfermedad, destinada a las personas que perciban en Canarias dichas prestaciones. Esta prestación extraordinaria será distinta de las del Sistema de la Seguridad Social y de las que pueda otorgar la Administración General del Estado, y será compatible con ellas».

Se justifica en la Exposición de Motivos, asimismo, el uso del Decreto-ley, el principio de igualdad de género, los principios de buena regulación y la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para aprobar la norma.

2. El Decreto-ley se estructura en una parte expositiva, diez artículos estructurados en dos Capítulos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

El Capítulo I, que comprende los arts. 1 al 5 se encarga de la prestación destinada a las personas perceptoras de las Pensiones no contributivas, del Fondo de asistencia social y del Subsidio de garantía de ingresos mínimos, es decir, para complementar las cuantías económicas de estas prestaciones estatales.

El Capítulo II, trata de la prestación destinada a las unidades de convivencia beneficiarias de la Prestación Canaria de Inserción y comprende los arts. 6 al 10 del Decreto ley.

La disposición adicional única califica, a los efectos del reconocimiento y percibo de las Pensiones no contributivas, como renta o ingreso no computable, las prestaciones extraordinarias establecidas por el Decreto ley.

En cuanto a las disposiciones finales:

La primera, habilita a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de derechos y políticas sociales a establecer las resoluciones e instrucciones que fueran necesarias para garantizar la eficacia de las medidas que se aprueban;

La segunda, modifica el art. 9.4 de la Ley de la Prestación Canaria de Inserción, con respecto a la cuantía mínima a percibir de PCI por parte de las personas beneficiarias de Ingreso Mínimo Vital (IMV), cuando dicha cuantía de IMV esté por debajo de lo que correspondería percibir por PCI, a fin de poder ajustar dicho mínimo a la cuantía actual de PCI, que se regula en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para el 2020;

La tercera, se refiere a la entrada en vigor del DL.

3. En cuanto a los principios de buena regulación, se hace preciso insistir -una vez más- en lo manifestado reiteradamente desde el Dictamen 40/2019, de 4 de febrero, de que no es precisa su alusión, por lo menos como exigencia de las legislación básica estatal, pues tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), de acuerdo con lo señalado por el Tribunal

Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7), únicamente resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los gobiernos autonómicos, no a la iniciativa legislativa y menos aún, por razones obvias, al ejercicio de esta potestad extraordinaria en la que se incardinan los decretos-leyes autonómicos.

No obstante, y sin duda alguna, estos principios deben ser tenidos en cuenta cuando el Gobierno ejerce esta potestad de dictar normas con rango de Ley; y, a tenor de la regulación proyectada, nada autoriza a pensar que no haya sido así.

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

De conformidad con el art. 46 EAC el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, puede adoptar normas provisionales con rango de Ley, de acuerdo con los mismos límites que la Constitución establece para los Decretos Leyes en el art. 86 de la CE, y que no podrán afectar a la regulación esencial de los derechos reconocidos por el Estatuto, ni a las leyes de presupuestos, a las leyes de instituciones autonómicas o que requieran mayoría cualificada del Parlamento.

Como es obvio las medidas adoptadas por el Gobierno mediante el presente Decreto-ley deberán adoptarse dentro del marco de sus competencias y con pleno respeto a las normas estatales de obligado cumplimiento. Por lo tanto, hemos de analizar los títulos competenciales autonómicos y estatales concernidos, a efectos de determinar si el Decreto-ley se ajusta al bloque de la constitucionalidad.

Las medidas adoptadas por el DL en relación quedan enmarcadas dentro de la competencia sobre asistencia social, o dentro de la más amplia de servicios sociales.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta plenas competencias para legislar sobre la materia que es objeto del Decreto-ley que se dictamina.

Así se recoge en el art. 142.1 letra a) del EAC, que -con base en la previsión contenida en el art. 148.1.20.^a CE- establece:

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

a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión

pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social. (...)».

Esta competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales ya se reconocía en el primigenio Estatuto de Autonomía de Canarias (en su art. 30.13), y sobre ella se ha pronunciado este Consejo Consultivo en múltiples ocasiones. Así, en nuestro dictamen 394/2020, de 14 de octubre, en relación con el Decreto-ley 16/2020, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital se decía:

«En este mismo sentido, en nuestro Dictamen 364/2017, en relación con el proyecto de ley de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, se manifestaba lo siguiente:

“El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el alcance del título competencial autonómico ‘asistencia social’ y su delimitación con otros títulos competenciales del Estado, singularmente con el previsto en el art. 149.1.1ª CE (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 239/2002, de 11 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo; 33/2014, de 27 de febrero; 26/2013, de 31 de enero; 78/2014, de 28 de mayo; 18/2016, de 4 de febrero; 36/2016, de 3 de marzo y 27/2017, de 16 de febrero, entre otras).

Así, en relación con las competencias estatales, en la STC 78/2014 se condensa su doctrina acerca de la competencia autonómica en materia de asistencia social y, fundamentalmente, de la posibilidad de que el Estado pueda legislar en la materia y, en concreto, en relación con el otorgamiento de ayudas, con fundamento en la competencia que le atribuye el art. 149.1. 1ª CE. ‘ (...) Esta doctrina nos conduce a declarar que las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el artículo 149.1.1 CE, lo que ‘no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues el Estado tiene la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social’ (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas”.

Tras la aprobación de la L.O. 1/2018 de 5 de noviembre, de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, este Consejo Consultivo ha continuado manteniendo, reiterando y reproduciendo en sus dictámenes más reciente, la doctrina expuesta en los citados DCC 70/2006 y 161/2014.

Así lo ha hecho en dictámenes dictados este mismo año. Entre otros, el DCC 100/2020, en relación con 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; el DCC 103/2020, en relación con el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; en el DCC 146/2020, en relación con el Decreto-ley 9/2020, de 7 de mayo, de modificación del Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y en el DCC 244/2020, 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.

En este último dictamen, DCC 244/2020 se da por reproducido íntegramente el Fundamento V del DCC 100/2020 que, posteriormente se recogen en todos los dictámenes citados. Dice así:

“Este Consejo Consultivo también ha tenido oportunidad de manifestarse en diversas ocasiones (por todos, DCCC 49/2020 y 52/2017, de 13 de febrero) en relación con el alcance de la competencia en `asistencia social`: La Comunidad Autónoma de Canarias posee competencia exclusiva sobre la materia `asistencia social` según el art. 30.13 del Estatuto de Autonomía (actual 142 EAC). Esta materia incluye la regulación de ayudas económicas públicas, periódicas o puntuales, a personas que se encuentren en situación de necesidad. El hecho de que sean justamente pensiones asistenciales permite concluir que no se invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1. 17ª de la Constitución, porque su financiación es a cargo exclusivamente de los presupuestos autonómicos, es decir, no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social.

La autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, que sobre todo es de gasto, `implica plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas` (STC 48/2004, de 25 de marzo). Tal circunstancia y el carácter exclusivo de la competencia autonómica permite a esta Comunidad establecer una política de asistencia social propia y, por ende, la posibilidad de diseñar su regulación legislativa que la plasma, en los términos contemplados en la STC 239/2002, de 11 de diciembre.

La citada STC 239/2002 reconoce que los `salarios mínimos de inserción` que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de asistencia social y servicios sociales se pueden percibir como ayudas de asistencia social, no incluidas en el Sistema de Seguridad Social, por personas que efectivamente reciban pensiones propias de este Sistema.

Además, la citada resolución del Alto Tribunal señala que nada impide desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades con competencia en materia de asistencia social otorguen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encuentren en situaciones de necesidad, siempre que no se produzca modificación o perturbación de dicho Sistema, o de su Régimen económico, (...)».

Asimismo, la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias regula, en su art. 48, las competencias de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de servicios sociales; estableciendo en su apartado 1 que corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias las siguientes competencias: *«a) Adoptar las iniciativas legislativas en materia de servicios sociales y realizar sus desarrollos normativos para la ordenación de los servicios sociales».*

En este caso, la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce una competencia netamente asistencial con cargo a su propio Presupuesto, al margen de toda obligación contributiva de la ciudadanía, por lo que nos movemos en una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Estatuto de Autonomía de Canarias señala en su art. 95 que, en el ámbito de sus competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias ejerce, de forma íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sin perjuicio de la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado.

En el ejercicio de estas competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Canarias puede desarrollar políticas propias en las materias afectadas, de acuerdo con los principios y derechos previstos en el Estatuto.

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia que es objeto del Decreto-ley.

V

Sobre la tramitación de los Decretos-leyes.

1. Como hemos razonado en distintos dictámenes en los que hemos analizado los Decretos Leyes autonómicos, 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 poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la

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

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (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 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, también es de aplicación el art. 44 de la citada Ley 1/1983, 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 (en adelante Decreto 15/2016).

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, este DL 20/2020 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 y aprobación por el Gobierno.

Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe-memoria de la iniciativa normativa relativa al proyecto de Decreto-ley. Este informe contiene:

- La justificación de la iniciativa, en la que se contiene la identificación de la situación jurídica y de hecho, la justificación y contenido de las medidas, las alternativas a una actuación legislativa y la concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un Decreto-ley.

- El análisis de la iniciativa.

- La memoria económica, en el que se analiza el impacto económico externo e interno de la norma. Señalando, respecto a este último, la existencia de crédito disponible suficiente en aplicación presupuestaria correspondiente.

- La explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana, justificando el haber prescindido de este trámite en los casos, como el que nos ocupa, sometidos a tramitación de urgencia.

- La evaluación del impacto de género, en el que se incorpora el informe emitido por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud.

- El informe sobre el impacto empresarial.

- Y los informes relativos al impacto en la infancia y adolescencia, así como sobre la familia.

El DL cumple en esencia con la tramitación establecida en el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.

También se acompañan a la solicitud del dictamen el Decreto de 26 de noviembre de 2020 del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley; el informe de 24 de noviembre de 2020 de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno y el certificado del Secretario del Gobierno sobre el Acuerdo adoptado por el Gobierno el 26 de noviembre de 2020, aprobando el Decreto Ley.

Por tanto, se considera que la tramitación del Decreto-ley se adecua, básicamente, a los procedimientos y a los trámites e informes exigibles.

VI

Sobre el presupuesto habilitante.

1. Como se sabe, la aprobación de decretos-leyes está sujeto 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 (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras].

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, es indudable la concurrencia de ese presupuesto de hecho, pues, por una parte, existe 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. Así, en la parte expositiva o introductoria -como ya se ha dicho- se pone de manifiesto que la emergencia social causada por la crisis sanitaria continúa afectando de manera muy significativa a los colectivos más vulnerables como son la personas beneficiarias de las PNC, tanto de invalidez como de jubilación, las del FAS y las del SGIM, así como de las PCI; y que la prioridad absoluta, en estos momentos, radica en proteger a este colectivo, particularmente vulnerable, con medidas como las que se establecen en el presente DL.

En cuanto al segundo de los aspectos -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 existe con carácter general relación con la situación que se trata de afrontar (la situación de emergencia originada por el COVID-19).

En consecuencia, en el presente caso está justificada la concurrencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes.

VII

Sobre el ámbito material del Decreto-ley.

Los decretos-leyes autonómicos, además de los límites del art. 86 CE, están sometidos a los límites contenidos en los propios Estatutos de Autonomía.

El citado art. 86 CE establece que los decretos-leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Y, por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su art. 46, «*Decretos-leyes*», dispone que no podrán afectar a los supuestos excluidos en el artículo

anterior -esto es, a las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma, ni a las leyes de instituciones autonómicas o que requieran mayoría cualificada del Parlamento- *«ni a la regulación esencial de los derechos establecidos en este Estatuto»*.

De la lectura sistemática de estos preceptos resulta, así, pues, que el Decreto-ley 20/2020, objeto de este Dictamen, no vulnera en ningún caso los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación.

VIII

Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley.

Observaciones a la parte expositiva.

Según la norma decimonovena del Decreto 15/2016, norma de aplicación analógica a los Decretos-leyes, la parte expositiva de la norma se denominará exposición de motivos, insertándose así en el texto correspondiente, debiendo todos los proyectos llevar exposición de motivos, salvo aquellos que por su naturaleza no la requieran, como los de leyes acto o leyes medida y los de leyes presupuestarias.

CONCLUSIONES

1.- La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

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

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