



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 151/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de abril de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo (EXP. 158/2021 DL)\*.*

## FUNDAMENTOS

I

### Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 22 de marzo de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en el día siguiente, y de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo.

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

\* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

(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 fijó como plazo para su emisión por parte de este Consejo Consultivo hasta el 7 de abril de 2021.

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 por el Presidente del Gobierno como Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo, y publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 56, el viernes 19 de marzo de 2021.

## II

### **Sobre los decretos-leyes autonómicos.**

Nuestro Estatuto de Autonomía, tras la modificación llevada a cabo en virtud de la 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 Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional (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.

### III

#### **Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley que se dictamina.**

1. El presente DL tiene por objeto modificar la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, con el fin de ampliar con la máxima celeridad la reforma, adaptación y coordinación de la citada Ley, mediante la adopción de medidas urgentes para agilizar la gestión administrativa de las

renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, el mejorar la financiación de la gestión municipal y, además, aprobar un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo, a fin de mejorar las cuantías que perciban las unidades de convivencia ante el reto de las cifras de pobreza infantil existentes en Canarias.

2. Tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos del Decreto-ley que nos ocupa, su justificación viene dada porque, tras la aprobación del Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (en adelante, LPCI) para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital -que perseguía la reforma, adaptación y coordinación de la LPCI, cuyas ayudas son competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, garantizando su función como sistema complementario a las personas que no puedan acogerse al Ingreso Mínimo Vital (IMV) y a los apoyos que se precisen en los procesos de inclusión social y laboral, con el fin de superar la pobreza, la exclusión social y la desigualdad-, la situación actual de crisis social y económica provocada por la pandemia de COVID-19 y los retrasos experimentados en la tramitación, concesión y abono del IMV por parte de la Administración de la Seguridad Social, así como el alto número de denegaciones, dejan a las personas solicitantes y perceptoras de la PCI que hayan solicitado el IMV en una situación de incertidumbre y, además, de desamparo ante el riesgo de pérdida de la PCI.

En efecto, según la Exposición de Motivos, *«según datos facilitados públicamente por la Delegación del Gobierno en Canarias en diciembre de 2020, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) había reconocido a 6.916 hogares canarios el Ingreso Mínimo Vital (IMV). De esta manera, la prestación llegaba en diciembre del año pasado a 17.396 personas en Canarias, de las que 8.046 eran menores de edad (el 46,25%). Por provincias, en Las Palmas eran 3.847 hogares los reconocidos en diciembre de 2020, llegando así a 9.467 personas (4.246 menores), mientras que en Santa Cruz de Tenerife los hogares beneficiarios del IMV eran 3.069, en los que se acogían a 7.929 personas (de las cuales, 3.800 menores)».*

*«Sin embargo, prosigue la Exposición de Motivos, uno de los problemas del IMV es que, a pesar de que sus cuantías son mayores que la PCI, de momento solo tiene en cuenta las rentas del año anterior; una situación que deja en desamparo a las personas a las que la pandemia empeoró su economía. Por ello, las peticiones de la PCI y de solicitudes resueltas no han parado de incrementarse durante todo el verano de 2020. Entre junio y J. del año pasado, el Gobierno de Canarias, a través de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud activó 1.376 nuevas altas, una cifra que ha continuado en aumento en agosto, con 263 nuevas solicitudes dadas de alta. De las 5.687 unidades de convivencia a las*

que llegaba la prestación el año pasado, ahora llega a 8.184 familias. Es decir, casi 2.500 familias más se benefician de esta prestación.”

“Por otra parte, la Administración de la Seguridad Social rechaza el 84% de las solicitudes del ingreso mínimo vital en Canarias. Es decir, 84 de cada cien peticiones cursadas desde las Islas, más de ocho de cada diez, acaban en la carpeta de denegadas. Según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, correspondientes al cierre de 2020, en el Archipiélago se habían resuelto un total de 43.322 expedientes de solicitudes. Pero solo se habían aprobado 6.916, un 16%. O lo que es lo mismo, se habían denegado 36.406 solicitudes del IMV. Es decir, en las islas de la provincia occidental -Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro-, la Administración de la Seguridad Social rechaza el 83% de las peticiones del ingreso mínimo vital. En las islas orientales -Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura-, el porcentaje de solicitudes denegadas es aún mayor y roza el 85% (84,7). De lo que concluye que el porcentaje de peticiones que terminan en la carpeta de rechazadas es bastante alto en la Comunidad Autónoma de Canarias.”

“Por tanto, la tardanza en resolver los expedientes, el bajo porcentaje de peticiones aceptadas y las condiciones a cumplir para percibir el IMV obligan a promover el presente Decreto-ley.”

(...)

“En concreto, se reforma y adapta la Ley de PCI para proteger a aquellas personas que se puedan ver perjudicadas en las renovaciones por la falta de citas en los servicios sociales municipales, posibilitando las renovaciones de oficio hasta dos meses después de finalizado el percibo de la prestación, aunque no se hubiera solicitado dicha renovación en plazo. Además, es imprescindible que los ayuntamientos sigan contando con todo el personal municipal especializado en el ámbito de los servicios sociales destinado para llevar a cabo las finalidades de la PCI previstas (comprobación de los requisitos, la subsanación de solicitudes y la remisión de la documentación aportada por las personas interesadas), así como toda función que implique el seguimiento y desarrollo de las actividades de inserción, por lo que también se modifica el régimen de financiación a los ayuntamientos para asegurar la financiación de la gestión municipal en este ámbito. Igualmente, se crea un complemento de 50 euros por menor a cargo, destinado a proteger a la infancia como colectivo especialmente vulnerable ante situaciones de carencia de recursos económicos.”

“Por ello, concluye la Exposición de Motivos, con las adaptaciones que introduce el presente Decreto-ley se sigue garantizando, hasta la entrada en vigor de la Ley de Renta de Ciudadanía, la función de la PCI como sistema complementario a las personas que no puedan acogerse al IMV y mejorando los apoyos que se precisen en los procesos de inclusión social y laboral, facilitando las renovaciones de esta prestación, dando, pues, una respuesta digna a

*las situaciones de pobreza, de exclusión social y de desigualdad, garantizando un sistema integral de responsabilidad pública de apoyo a la inclusión social en Canarias”».*

3. En cuanto a su estructura, el presente DL consta de:

- Una parte expositiva que, como más adelante veremos, deberá denominarse Exposición de Motivos, en la que se determina el objeto y contenido de la norma, se justifica la misma y se determina su amparo competencial.

- Una parte dispositiva, dada por un artículo único, por el que se modifica, a través de tres apartados, los siguientes preceptos de la citada Ley 1/2007: art. 9.1 (a través del que se crea el suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo); art. 18 (cuya regulación pretende agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción) y art. 42.2 (dirigida a mejorar la financiación de la gestión municipal).

- Y una parte final, compuesta por una disposición adicional única, dirigida a la aprobación de un modelo normalizado de declaración responsable; una disposición transitoria única, que establece el régimen transitorio para las solicitudes de renovación de la Prestación Canaria de Inserción pendientes de resolución; una disposición derogatoria única de carácter general; y dos disposiciones finales, una relativa a establecer el plazo de implantación del complemento fijo por menores a cargo y la otra a la entrada en vigor de este decreto-ley, el mismo día de su publicación en el BOC.

## IV

### Competencia de la Comunidad Autónoma.

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

En efecto, así se recoge en el art. 142.1 letra a) EAC, que 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.

En particular lo ha hecho con ocasión de los preceptivos dictámenes en relación tanto a Decretos-leyes anteriores (DDCC 394/2020 y 532/2020), como a los proyectos de ley que dieron lugar a la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (DCC 70/2006), y a la Ley 2/2015, de 9 de febrero, que la modificó puntualmente (DCC 161/2014).

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 del nuevo EAC, este Consejo Consultivo ha continuado manteniendo, reiterando y reproduciendo en sus dictámenes más recientes, la doctrina expuesta en los citados DDCC 70/2006 y 161/2014.

Así lo hemos venido haciendo en 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; 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; y en los ya aludidos Dictámenes 394/2020 y 532/2020, el primero en relación, precisamente, 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, mientras que el segundo 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.

En ellos venimos diciendo:

*«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 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, (...) ».*

## V

### **Sobre la tramitación de los decretos-leyes.**

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

2. Traslada esa tramitación al presente caso, 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, además del Informe del Director General de Derechos Sociales e Inmigración, sobre la necesidad de modificación de la Prestación Canaria de Inserción, el Informe de impacto normativo del proyecto del Decreto-ley, elaborado por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, de 11 de marzo de 2021, que incluye los siguientes aspectos:

- Justificación de la iniciativa, que a su vez incluye:

- I. Identificación de la situación jurídica y de hecho. Justificación y contenido de las medidas.

- II. Alternativas a una actuación legislativa.

- III. Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un decreto ley.

- Análisis de la iniciativa, que contiene:

- I. Presupuestos formales o de procedimiento para aprobar un decreto-ley.

- II. Contenido sustantivo del Proyecto de Decreto-ley.

- Memoria económica, que abarca los siguientes aspectos:

1) Impacto económico externo: Evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socio-económico al que afectará.

2) Impacto económico interno: Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración Autonómica, sus organismos y demás entes públicos pertenecientes a la misma.

3) Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras administraciones.

4) Evaluación de las medidas que se proponen y pudieran tener incidencia fiscal.

5) Análisis del impacto sobre planes y programas: tanto generales como sectoriales, expresando la relación con los mismos y las repercusiones sobre sus escenarios presupuestarios.

6) Análisis del impacto sobre los recursos humanos, especificando si tendrá incidencias en la plantilla presupuestaria, indicando unidad o unidades afectadas, categorías de los puestos, coste neto de las modificaciones y periodificación de las mismas.

7) Análisis sobre la necesidad o no de adoptar medidas sobre la estructura organizativa actual: determinando si se contempla la creación, modificación o supresión de un organismo, órgano, o unidad administrativa y, si se produce una alteración en el régimen competencial actual.

8) Análisis de otros aspectos: con implicación en la estructura o régimen presupuestario; la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas; los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

- Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido.

- 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 del 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, añadido 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).

- 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).

En la documentación remitida también consta informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 16 de marzo de 2021; así como certificado del Acuerdo de Gobierno, de 18 de marzo de 2021, que incorpora como anexo el Decreto-ley que se dictamina.

De acuerdo con lo anterior, se considera que la tramitación del Decreto-ley se adecua a los procedimientos y a los trámites e informes exigibles.

## VI

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

1. Como es conocido, 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 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 3/2021, objeto de este Dictamen, se aprecia la concurrencia de ese presupuesto de hecho, la *«extraordinaria y urgente necesidad»*, expresada de forma *«explícita y razonada»* y que justifica la aprobación del Decreto-ley que nos ocupa. Y se aprecia de manera indudable respecto a los apartados Uno y Dos de su Artículo único, pero también -aunque de manera más difusa- respecto al apartado Tres. Asimismo, la modificación de una norma con rango de ley exige, obviamente, norma del mismo rango normativo, por lo que el recurso al decreto-ley queda plenamente justificado.

Efectivamente, en la parte expositiva o introductoria se recogen las modificaciones ya introducidas por el Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (PCI) para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital (IMV), y se reconoce expresamente que *«la situación actual de crisis social y económica provocada por la pandemia de COVID-19 y los retrasos experimentados en la tramitación, concesión y abono del IMV por parte de la Administración de la Seguridad Social, así como el alto número de denegaciones, dejan a las personas*

*solicitantes y perceptoras de la PCI que hayan solicitado el IMV en una situación de incertidumbre y, además, de desamparo ante el riesgo de pérdida de la PCI».*

Estas circunstancias obligan, tal y como continúa dicha parte expositiva, y también se recogió en el Fundamento III anterior, *«a promover el presente Decreto- ley, con el fin de ampliar con la máxima celeridad la reforma, adaptación y coordinación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, mediante la adopción de medidas urgentes para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, el mejorar la financiación de la gestión municipal y, además, aprobar un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo, a fin de mejorar las cuantías que perciban las unidades de convivencia ante el reto de las cifras de pobreza infantil existentes en Canarias. En concreto, se reforma y adapta la Ley de PCI para proteger a aquellas personas que se puedan ver perjudicadas en las renovaciones por la falta de citas en los servicios sociales municipales, posibilitando las renovaciones de oficio hasta dos meses después de finalizado el percibo de la prestación, aunque no se hubiera solicitado dicha renovación en plazo. Además, es imprescindible que los ayuntamientos sigan contando con todo el personal municipal especializado en el ámbito de los servicios sociales destinado para llevar a cabo las finalidades de la PCI previstas (comprobación de los requisitos, la subsanación de solicitudes y la remisión de la documentación aportada por las personas interesadas), así como toda función que implique el seguimiento y desarrollo de las actividades de inserción, por lo que también se modifica el régimen de financiación a los ayuntamientos para asegurar la financiación de la gestión municipal en este ámbito. Igualmente, se crea un complemento de 50 euros por menor a cargo, destinado a proteger a la infancia como colectivo especialmente vulnerable ante situaciones de carencia de recursos económicos».*

En cuanto a la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, del contenido del Decreto-ley 3/2021 se desprende que, con carácter general, existe claramente esa conexión de sentido, o relación de adecuación, entre la situación que se trata de afrontar y las medidas contenidas en el DL. Sin duda alguna, el complemento mensual de 50 euros por cada persona menor integrante de la unidad de convivencia (apartado Uno), y la posibilidad de renovar de oficio la ayuda (apartado Dos), son medidas adecuadas para dar respuesta tanto a *«la escasez de la cuantía establecida actualmente en la PCI, y ante la falta de oportunidades laborales en el actual contexto de crisis económica»*, como a las demoras en las citas previas para acceder de manera presencial a las oficinas municipales para presentar las solicitudes de renovación *«ante la saturación actual de los servicios sociales*

*municipales*», que está provocando que muchas solicitudes se presenten fuera de plazo.

En el texto introductorio, o parte expositiva, del DL, también se recoge la justificación de la concurrencia de *«extraordinaria y urgente necesidad»* respecto a la modificación que, en el apartado Tres del DL, se hace del art. 42.2 de la Ley 1/2007.

Este art. 42.2 de la Ley 1/2007, que ahora se modifica, mandataba que, anualmente, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma establecieran una asignación económica para sufragar los gastos de los ayuntamientos destinados a la ejecución de las actividades de inserción establecidas en la propia ley. La modificación que se opera en virtud del DL aclara que la citada asignación económica será destinada a *«sufragar los gastos de personal de trabajo social, administrativo y de apoyo a las actividades de inserción, necesario para la gestión de la Prestación Canaria de Inserción por parte de estas entidades»*, es decir, de los ayuntamientos.

En relación a esta modificación señala esa parte expositiva: *«En tercer lugar, como medida destinada a dar seguridad jurídica a los criterios de financiación de la gestión de la PCI por los ayuntamientos, dado que el Reglamento de esta prestación, aprobado por el Decreto 136/2007, de 24 de mayo, estableció en la redacción dada por el Decreto 153/2017, de 8 de mayo, que las aportaciones económicas de la Comunidad Autónoma se dirigen exclusivamente a financiar "personal especializado en trabajo social", por lo que otro personal fundamental para la tramitación de la PCI, como administrativos, o el destinado a las actividades de inserción previstas en la Ley, como profesionales de la psicología o de la educación social, estarían excluidos de este régimen de financiación si se realizara una interpretación literal y estricta del Reglamento. Esta situación puede provocar que buena parte del personal que financia el Gobierno de Canarias a los ayuntamientos como personal administrativo o de educación social, se puedan ver excluido, por lo que es una de las cuestiones fundamentales a modificar en la Ley»*.

Para este Consejo, proporcionar plena seguridad jurídica -de la que hasta ahora carecía y que el transcurso del tiempo ha puesto de manifiesto- de las normas, hasta ahora vigentes, respecto a los criterios de financiación a los ayuntamientos para que puedan hacer frente a los gastos del personal necesario para la gestión de las solicitudes de PCI, encaja plenamente en los parámetros de adecuación al presupuesto habilitante que se analiza.

Esta modificación del art. 42.2 constituye una medida dirigida a dotar de plena eficacia a la tramitación de estas solicitudes, posibilitando que los ayuntamientos

dispongan del personal necesario, de distinto ámbito o formación, para informar, agilizar y resolver los correspondientes procedimientos.

## VII

### Sobre los límites para la utilización 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 ya 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»*.

En nuestros DDCC 394/2020 y 103/2020, recaídos sobre esta misma materia, ya manifestamos que entre los derechos reconocidos por el EAC se encuentran los derechos en el ámbito de los servicios sociales (que consagra el art. 29 EAC), así como el derecho a una renta de ciudadanía (art. 24 EAC).

En ellos concluíamos que su regulación por Decreto-ley, pese a abordar cuestiones relativas al derecho fundamental, no suponía una regulación esencial de la misma, pues haciendo una interpretación restrictiva del término *«afectar»*, no toda cuestión relativa a los derechos fundamentales recogida en la CE o EAC vetaría el uso del DL, sino aquella que afecte a su contenido esencial. En este sentido la STC 60/1986, de 20 de mayo, en su Fundamento Jurídico 4 señala: *«Si por “afectar” hubiera de entenderse cualquier forma de incidencia en el ordenamiento de las instituciones antes dichas y, en concreto, en el de la Administración del Estado, el Decreto-ley impugnado sería inconstitucional. No lo es, sin embargo, si se parte de la interpretación que del término “afectar” ha hecho este Tribunal en la Sentencia núm. 111/1983, de 2 de diciembre, en la que, tras señalar que “la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el art. 86.1 de la Constitución se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el*

*vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución, sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo `afectar´ de un contenido literal amplísimo” que “conduce a la inutilidad del Decreto-ley”, se declara que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución Española (no podrá afectar (...) ) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley (...) ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».*

A la vista de lo razonado, y teniendo en cuenta que el Decreto-ley únicamente crea un complemento en la cuantía de la PCI, se debe concluir que no se produce extralimitación alguna de los límites materiales previstos tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía.

## VIII

### Observaciones al contenido del DL.

#### 1. A la parte expositiva.

1.1. Según la norma decimonovena 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 (en adelante, Decreto 15), 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.

1.2. Esta misma norma decimonovena establece que la exposición de motivos declarará breve y concisamente sus objetivos, con alusión « (...) a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto legal».

Se considera adecuada y suficiente la alusión que en el texto introductorio del DL, o Exposición de Motivos, se hace de las principales nuevas medidas -el complemento fijo mensual de 50 euros, la posibilidad de renovar de oficio la PCI y la mejora de la redacción de la normativa respecto a su financiación- así como de la justificación de la existencia del presupuesto habilitante para el uso de la figura del decreto-ley.

Pero no sucede lo mismo respecto a otras cuestiones, aunque se consideren menores, que -por mor de nueva redacción de los preceptos que se modifican- también se cambian o, simplemente, se suprimen.

Así sucede respecto a la modificación que, en el apartado Uno del Artículo único, se hace del art. 9.1. de la Ley 1/2007, al suprimir su inciso final «o en el caso previsto en el artículo 2.3». Y también respecto a la nueva redacción del art. 18 (apartado Dos del artículo único), de la que se desprende un 'acortamiento' de la duración de las renovaciones o prórrogas de la PCI.

A estas modificaciones no se hace ninguna referencia, como hubiera sido lo procedente, ni en la parte expositiva ni en ninguno de los informes que obran en el expediente remitido a este Consejo Consultivo.

## **2. Al apartado Uno del Artículo único.**

Tras la modificación operada por este DL, el importe de la ayuda económica básica estará integrada por la suma de una cuantía básica mensual, un complemento mensual variable en función de los miembros que formen la unidad de convivencia y acepten participar en los programas de inserción, y el nuevo complemento fijo mensual de 50 euros por cada persona menor de edad integrante de la unidad de convivencia del solicitante. Pero nada se establece, ni se hace regulación alguna, respecto a las consecuencias de que la persona menor alcance la mayoría de edad, sea durante el período ordinario de percepción de la ayuda económica básica o el de su renovación.

Esta ausencia de regulación sobre estos supuestos, que pudieran ser muy habituales, afecta, sin duda alguna, al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de nuestra Constitución, tal y como este principio viene siendo acotado por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, que en la reciente Sentencia 14/2021, de 28 de enero, reproduciendo también otras anteriores, dice:

*«Conforme a la doctrina de este tribunal [sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 2006/2013, de 5 de diciembre, FJ 8, entre otras y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 14 b)], la seguridad jurídica ha de entenderse como la "certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados" (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando "la claridad y no la confusión normativa" (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, "solo si en el ordenamiento jurídico en*

que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 93/2013, de 23 de abril, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, por todas)».

### **3. A la Disposición final primera. Implantación del complemento fijo por menores a cargo.**

Esta disposición establece que la implantación del complemento fijo por persona menor de edad recogido en el art. 9.1 se aplicará en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor del decreto-ley.

Su contenido, según establece 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, es más propio de una disposición adicional que de una final, pues el establecimiento de un plazo para la implantación del complemento es un mandato no dirigido a la producción de normas jurídicas o para acometer un desarrollo reglamentario.

Efectivamente, en la parte expositiva -último párrafo del apartado II- se justifica esta disposición: *«En efecto, la puesta en marcha del mencionado complemento fijo necesita previamente implementar, ensayar y poner en producción de manera fiable el aplicativo informático para la gestión de la nómina de la PCI, por lo que por razones de prudencia y seguridad en la gestión se hace preciso establecer un plazo máximo de hasta tres meses desde la entrada en vigor de esta norma para empezar a abonar el citado complemento fijo por personas menores de edad que se establece con el presente Decreto-ley. En todo caso, se procurará que la puesta en marcha de esta medida fuera lo antes posible a fin de no agotar innecesariamente el citado plazo si ello fuera materialmente posible».*

Por otra parte, tal y como está redactada la disposición, plantea la duda -pues nada dice al respecto- de cuál sería la consecuencia de incumplir el plazo máximo de tres meses para la implantación del citado complemento fijo.

## IX

**Sobre la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.**

Los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva. Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que, durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes, sea por consideraciones de pura oportunidad política, sea como consecuencia de las observaciones al presente Decreto-ley contenidas en este Dictamen.

### CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilitó 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, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento VIII de este Dictamen.