



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 4 4 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de noviembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 13/2021, de 28 de octubre, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros (EXP. 544/2021 DL)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 2 de noviembre de 2021 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo en la misma fecha), de conformidad con lo establecido en el art. 58.1 letra b) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC) y el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 13/2021, de 28 de octubre, por el que se regula en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros.

El referido 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,

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

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, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias, por el que recaba este Dictamen preceptivo, se fija hasta el día 16 de noviembre de 2021 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 13/2021, de 28 de octubre, por el que se regula en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros (BOC n.º 224, de 29 de octubre de 2021).

## II

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

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

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.

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

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

2. Varios son, pues, los ámbitos en los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, ha de verificar la adecuación constitucional y estatutaria, una vez visto su objeto, estructura y justificación, de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer: en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC) para regular la materia objeto del DL; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales relativos a la tramitación del Decreto-ley.

### III

#### **Sobre la tramitación del Decreto-ley.**

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento

Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la DF Primera de la Ley 1/1983, del Gobierno, 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, 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 (en adelante, Decreto 15/2016).

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, este DL debería haber estado precedido al menos de:

- 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.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, cuantificando 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.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

- 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. En lo que respecta al presente Decreto-ley, Se acompaña a la solicitud de dictamen el Informe de la Iniciativa Normativa.

En ella se incluye:

I. Identificación de la situación jurídica y de hecho.

II. Justificación y contenido de las medidas.

III. Alternativas a una actuación legislativa.

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

V. Efectos económicos y sociales.

A) Evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar.

A.1) Contexto económico.

A.2) Sistema de subvenciones directas previsto.

B) Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración Autonómica, sus Organismos Autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma.

C) Evaluación de impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones.

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

E) Análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios presupuestarios plurianuales y, en su caso, al programa de actuación plurianual.

F) Análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales.

G) Análisis de impacto sobre recursos humanos.

H) Análisis sobre la necesidad de adoptar medidas sobre la estructura organizativa actual.

I) Análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario.

J) En las normas que regulen tasas y precios públicos y privados, el resultado de la relación coste/beneficio.

K) La cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas.

L) Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

VI. Informe de impacto por razón de género.

VII. Informe de impacto empresarial.

VIII. Informe sobre la infancia y adolescencia.

IX. Informe de impacto en la familia.

Se incluye, por tanto, la evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); el informe

sobre impacto empresarial (art. 17 de la 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); el informe sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor); el informe sobre el impacto en la familia (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas); por último, también figura el informe previsto en el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de Igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales, relativo a la evaluación de impacto normativo sobre identidad y expresión de género o las características sexuales.

No se contiene en el informe referencia alguna sobre el impacto por razón de cambio climático (Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el sentido de introducir una nueva letra h) en el art. 26.3), o la justificación de su innecesariedad.

Figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 28 de octubre de 2021 el Decreto-ley que se dictamina; el escrito por el que el Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento de 29 de octubre de 2021 por el que se remite el Decreto-ley al Parlamento para su convalidación; el Decreto 67/2021, de 28 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 13/2021, de 28 de octubre, por el que se regula en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros. Asimismo, consta el informe de 27 de octubre de 2021, de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno sobre el proyecto de Decreto-ley, emitido en su sesión de 26 de octubre de 2021.

## IV

### Sobre el objeto, estructura y justificación del Decreto-ley.

1. El presente Decreto-ley tiene por objeto, tal y como señala el art. 1 del mismo:

*«El presente decreto ley tiene por objeto regular la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, las explotaciones ganaderas, las explotaciones agrícolas de tomate, pepino, calabacín, calabaza y sandía, las queserías, las bodegas y las personas armadoras de buques pesqueros, que cumplan los requisitos y condiciones fijados en esta norma».*

2. En cuanto a la estructura y contenido del Decreto-ley, éste consta de una Exposición de Motivos donde se explica el contexto normativo y de hecho en el que se inserta la norma, y se da cuenta de las razones que la justifican, así como de las que avalan el recurso al instrumento del Decreto-ley; se concretan, asimismo, los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para dictar el DL, se especifica su relación con el Marco Temporal Europeo y Nacional, se motiva la opción por el régimen de concesión directa de las subvenciones, se justifica la necesaria utilización de medios electrónicos para la relación con la Administración y se detalla la estructura de la norma.

En cuanto a la parte dispositiva, viene dada por 21 artículos distribuidos a lo largo de tres capítulos con el siguiente contenido y estructura y una parte final, conformada por una disposición adicional única y dos disposiciones finales.

El articulado se divide de la siguiente manera:

#### **Capítulo I DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1 Objeto

Artículo 2 Régimen Jurídico

Artículo 3 Compatibilidad de las subvenciones

Artículo 4 Requisitos de los beneficiarios

Artículo 5 Financiación

Artículo 6 Importe máximo subvencionable y cuantía de la subvención

Artículo 7. Obligaciones y compromisos de las personas y empresas beneficiarias.

Artículo 8. Entidades colaboradoras.

## Capítulo II PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

Artículo 9. Inicio procedimiento

Artículo 10. Instrucción

Artículo 11. Concesión

Artículo 12. Notificación

Artículo 13. Condiciones a las que se sujeta la concesión.

Artículo 14. Modificación de las órdenes de concesión.

Artículo 15. Justificación y control

Artículo 16. Abono de las subvenciones.

## Capítulo III. REINTEGRO Y SANCIONES E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 17. Reintegro de las subvenciones

Artículo 18. Subvenciones no reintegrables

Artículo 19. Régimen aplicable a la prescripción de las causas de reintegro

Artículo 20. Procedimiento de reintegro

Artículo 21. Régimen sancionador

En cuanto a la parte final, comprende:

Disposición adicional única, relativa al Plan Estratégico de Subvenciones.

Disposición final primera, sobre la modificación de cuatro apartados de artículos del Decreto Ley 6/2021, de 4 de junio, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la «Línea Covid de ayudas directas a personas autónomas y empresas» prevista en el Título I del Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España.

Disposición final segunda relativa a la entrada en vigor.

3. En cuanto a la justificación específica del Decreto-ley que nos ocupa y el marco normativo en el que se inserta, tal y como se señala en la propia Exposición de Motivos, las medidas acordadas en el DL se establecen debido a las dificultades económicas que vienen sufriendo determinados sectores económicos, en concreto

agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros, derivada de la crisis sanitaria generada por el COVID-19. Al respecto, se refiere que por parte del *Gobierno de Canarias* se ha venido acordando el establecimiento y actualización de medidas urgentes de carácter extraordinario y temporal, para el control y gestión de la pandemia de COVID-19 en Canarias, que han alterado de una manera directa la normalidad en el desarrollo de las relaciones sociales, económicas y productivas ocasionando un gran impacto en el normal desenvolvimiento de todas ellas.

Señala expresamente dicha Exposición de Motivos que:

*«La suspensión temporal de todas las actividades no esenciales y las limitaciones al desempeño de otras muchas, estas sí prolongadas en el tiempo por la persistencia de la pandemia como las adoptadas en materia de aforos en el sector de la restauración, han ocasionado un impacto negativo en la actividad económica que desarrollan las explotaciones agrícolas y ganaderas así como algunos actores del sector pesquero y agroalimentario de las islas, lo que ha supuesto una reducción significativa de los ingresos de estas explotaciones provocando dificultades para la continuidad de sus negocios.*

*El conjunto de las explotaciones agrícolas y ganaderas y empresas del sector agroalimentario y pesquero que comercializan su producción en el denominado canal HORECA (Hostelería, Restauración y Cafeterías), es uno de los sectores económicos que más ha sufrido las consecuencias derivadas de la paralización primero, y de las restricciones impuestas con posterioridad en la actividad en dicho canal, lo que ha provocado la disminución de sus ventas a dichos establecimientos e incluso la imposibilidad de continuar la venta de gran cantidad de su producción en los citados ámbitos.*

*En el actual escenario generalizado de ralentización de la actividad económica, resulta de máxima urgencia la adopción de medidas extraordinarias de gestión económica que atenúen los efectos de la brusca disminución de la actividad, con el fin de remediar los resultados negativos y los efectos sostenidos de la actual crisis. Entre tales medidas se encuentra la posibilidad de conceder subvenciones directas a las personas titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas y actores del sector agroalimentario y pesquero con dificultades económicas en aras de evitar que pueda desaparecer una actividad básica para las islas, y como medida de estímulo que favorezca la reactivación de las zonas rurales de Canarias, posibilitando que los consumidores sigan contando con alimentos de calidad producidos en las islas y con las mayores garantías de seguridad (...) ».*

En concreto, las ayudas se dirigen a subsectores determinados, señala la Exposición de Motivos, porque *«se ha realizado por el Departamento competente en materia de agricultura, ganadería y pesca un análisis del sector agrícola, agroalimentario ganadero y pesquero sobre las pérdidas económicas o la falta de liquidez que ha sufrido este*

sector como consecuencia de la pandemia teniendo en cuenta sus propias especificidades, y los distintos impactos económicos sufridos, estimándose por tanto las pérdidas de manera desagregada para cada rama de actividad, siguiéndose metodologías de cálculo igualmente distintas sobre la base de la diferente tipología de los productos producidos y/o elaborados, a su conservación, a los canales de venta empleados, a la orientación a la exportación o al mercado local, al aprovisionamiento exterior de materias primas o a la competencia de la importación, entre otros, el citado análisis ha dejado en evidencia que las pérdidas estimadas en dichos sectores se elevan a 37.788.881 euros y afecta especialmente a las explotaciones ganaderas, a las explotaciones agrícolas destinadas al tomate, pepino, calabacín, calabaza y sandía, a los armadores de buques pesqueros, a las queserías y a las bodegas».

Por lo demás, y como también se refiere en la Exposición de Motivos, la regulación se contempla teniendo en cuenta el Marco Nacional Temporal de ayudas estatales aprobado por la Comisión Europea en su Decisión SA.56851(2020/N), de 2 de abril, sucesivamente modificado, y que permite que las autoridades competentes puedan conceder ayudas temporales a empresas y personas trabajadoras autónomas que se enfrentan a una falta de liquidez u a otro tipo de perjuicios significativos a raíz del brote de COVID-19, y en general, a cualquier empresa cuyos resultados económicos se hayan visto afectados a partir del estado de alarma decretado a raíz de la COVID-19.

## V

### Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

#### 1. Tal y como señala la Exposición de Motivos del DL:

*«El Estatuto de Autonomía de Canarias impone a los poderes públicos canarios la obligación de garantizar las medidas necesarias para, entre otros objetivos, hacer efectivo el desarrollo económico (artículo 11.1), exigiendo a las administraciones públicas canarias la promoción de dicho desarrollo (artículo 165.2). Por otra parte, el artículo 114.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, lo que habilita para establecer y regular líneas de ayudas económicas públicas para las personas trabajadoras autónomas como para pequeñas y medianas empresas de nuestra comunidad autónoma, ejercitando con ello una competencia normativa dentro de la actividad de fomento de la Comunidad Autónoma, a que se refiere el artículo 102.1 del mencionado Estatuto de Autonomía.*

*A su vez, el artículo 130 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de*

*agricultura y ganadería, con respeto a lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª, 16ª y 23ª de la Constitución, así como la de desarrollo legislativo y de ejecución sobre la planificación de la agricultura y la ganadería y el sector agroalimentario».*

De lo anteriormente expuesto se colige:

1.1. Que una competencia principal de la Comunidad Autónoma que le habilita para dictar el DL es la relativa a la promoción de la actividad económica, la cual se reconoce con carácter exclusivo en el art. 114 EAC.

En el Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, en relación con el objeto de la norma entonces sujeta a nuestro parecer (Decreto-ley 2/2021, de 1 de marzo) se refería:

*«1. El legislador de urgencia ejerce en este caso sus funciones normativas al amparo del título competencial sobre promoción de la actividad económica, el cual con carácter exclusivo le reconoce el art. 114 EAC. Es la competencia principal en este DL, pero no la única. Según tal precepto estatutario:*

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

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

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

*a) El desarrollo de los planes estatales.*

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

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

1.2. La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias señalada anteriormente, se ejerce dentro de los límites que aplica el Derecho de la Unión Europea a las ayudas públicas de los Estados miembros, como viene impuesto con carácter obligatorio por las Decisiones de la Comisión Europea que aprobaron inicialmente, o vienen modificando el Marco Temporal de Ayudas [Decisión SA.56851 (2020/N), de 2 de abril, y sus sucesivas modificaciones].

El respeto a tales límites deriva del carácter obligatorio del instrumento que aprueba el Marco Temporal de Ayudas (una Decisión), según establece el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.3. Asimismo, la regulación del presente DL se ampara en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de agricultura y ganadería (art. 130 EAC), con respeto a lo establecido por el Estado en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución, y las competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre planificación de la agricultura y la ganadería y el sector agroalimentario.

2. El DL que se analiza propone canalizar las ayudas económicas a través de subvenciones, ejercitando una competencia normativa de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el art. 102. 1 EAC.

Como recordamos en nuestro ya mencionado Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia. Art. 102.1 EAC:

*«En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión».*

Se trata de una competencia instrumental, al servicio de la principal: *«en las materias de su competencia»*. No constituye, por ello, un *«título autónomo»*, y así también lo ha venido interpretando la doctrina de este Consejo. En nuestro Dictamen 100/2020, de 17 de abril, ya señalamos:

*«Y, en fin, queda por referirse a un último título competencial cual es el atinente a las subvenciones, que el Estatuto de Autonomía sitúa en el ámbito de la competencia sobre fomento (art. 102). No es un título autónomo, sin embargo, sino que debe situarse en conexión con una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia».*

3. Por último, debemos señalar que los preceptos del DL incluyen normas específicas de procedimiento, así como de control, inspección y sanción, amparadas en lo dispuesto en el art. 106.1 EAC, a tenor del cual:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

(...)

b) Las potestades de control, inspección y sanción en todos los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria».

4. En conclusión, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias sobre las materias que son objeto del Decreto-ley, tanto en materia de planificación, ordenación y promoción de la actividad económica, como también en la regulación de las subvenciones y del procedimiento administrativo que pretende aplicarse.

## VI

### Sobre el presupuesto habilitante y límites para utilizar el Decreto-ley.

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, en la medida en que ha de estar justificado en una situación de 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, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)´” (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3)».

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, por otra parte, 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, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, 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, FJ 3)». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, 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, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, 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, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, 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, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, 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 13/2021, de 28 de octubre, y teniendo en cuenta lo expuesto acerca del objeto y justificación del mismo (la extraordinaria y urgente necesidad que fundamenta el establecimiento de las medidas de ayuda previstas en el presente Decreto-ley viene constituida por la situación que atraviesan determinadas personas y/o entidades pertenecientes a los subsectores agrícola, agroalimentario, ganadero y pesquero ya mencionados, a las que se destinan dichas medidas; situación que es grave, debido a la prolongación de los efectos de la pandemia y que se manifiesta en pérdida importante de ingresos, ocasionados fundamentalmente por la demanda en el sector turístico, lo que acarrea que dichos productos no tengan salida en el mercado ocasionando graves problemas de liquidez), cumple afirmar que, a la vista de la finalidad de la norma y en la medida en que está acotado el marco temporal aprobado por la Unión Europea al efecto, queda con ello suficientemente demostrada la concurrencia en este caso de la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar las medidas contenidas en el Decreto-ley, medidas estas destinadas claramente y de forma directa al fin perseguido por el mismo.

Por lo tanto, en este caso resulta suficiente y debidamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto-ley 13/2021 que se analiza.

3. En cuanto al segundo de los requisitos que ha de cumplir la norma de urgencia -la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente-, el contenido del Decreto-ley da respuesta coherente a la situación que se trata de afrontar.

Efectivamente, el DL contiene medidas adecuadas para cumplir el fin explícitamente recogido en su Exposición de Motivos, de hacer frente a la pérdida de ingresos derivada del COVID-19. Así, de modo explícito se hace referencia a la existencia de un análisis que ha dejado en evidencia las pérdidas en los sectores a que se refiere el presente DL, y que afecta especialmente a las explotaciones ganaderas, a las explotaciones agrícolas destinadas al tomate, pepino, calabacín, calabaza y sandía, a los armadores de buques pesqueros, a las queserías y a las bodegas lo que justificaría la regulación contenida en el DL sin la exigencia de mayores requisitos en esos subsectores ni para esos productos.

Efectivamente, el DL cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una serie de medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo que persigue; b) son medidas idóneas, además de necesarias, puesto que son condición para alcanzar el fin perseguido (juicio de necesidad) y por último c) las medidas idóneas y necesarias son ponderadas o equilibradas, puesto que su aplicación otorga otros beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

4. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste trate determinadas materias, como son las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia del TC.

Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3), a la que ya nos hemos referido en el Fundamento II de este Dictamen.

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. En ella se señala que *«un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno»* (STC 93/2015, FJ 5).

La interpretación de los límites del artículo 86 de la CE, se ha realizado por el Tribunal Constitucional con mesura, alejada de las posturas extremas.

Así en cuanto al verbo *«afectar»* la STC 93/2015, FD 12 señala:

*«En definitiva, por el motivo expuesto, la condición establecida en el art. 86.1 CE de que los decretos-leyes “no podrán afectar (...) a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I” se proyecta sobre la facultad del ejecutivo andaluz de aprobar decretos-leyes y por ello es parámetro de constitucionalidad de los que dicte. Dicha condición, en tanto que esta es su naturaleza, alcanza como un requerimiento mínimo a todas las instituciones del Estado en su conjunto, entre ellas las Comunidades Autónomas.*

*Nuestro enjuiciamiento relativo a este parámetro de constitucionalidad debe partir de que “afectar” derechos constitucionales es, según nuestra doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 C. E. (‘no podrán 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”. La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales la hemos reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8. En todas ellas, de uno u otro modo, se añade que el “examen de si ha existido ‘afectación’ por el Decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución (...) exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8)».*

Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, se ha de concluir afirmando que el mismo no afecta a la regulación general de las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada, ni

constituyen desarrollo de los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE cuya regulación esencial pueda quedar afectada, ni tampoco afecta de manera sustancial a normas presupuestarias.

Por último, Debemos destacar que en este DL, como en otros que anteriormente han sido analizados por este Organismo, se da la peculiaridad de que con la aplicación de sus previsiones se agota con carácter general toda su virtualidad (art. 11), y ello sin perjuicio de que se establezca una posible ampliación de la fecha a establecer por una eventual modificación del Marco Temporal Nacional: se trata de articular las bases reguladoras y el procedimiento administrativo correspondiente para el otorgamiento de un conjunto de subvenciones en régimen de concesión directa. De este modo, cabría considerar que este DL comparte en buena medida la problemática característica asociada a las leyes-acto e igualmente podrían resultar de aplicación, al menos, algunas de las limitaciones que les son propias y a las que se condiciona su admisibilidad. Ahora bien, en este caso ha quedado acreditada, como antes hubo ocasión de constatar, la justificación de una norma que, por lo demás, está orientada a incidir de forma favorable sobre la esfera jurídica de sus eventuales destinatarios y constituye manifestación típica de la actividad de fomento.

5. Por último, dado que algunas de las medidas que se establecen en el presente DL pudieran estar contenidas en normas reglamentarias, y tal y como afirmábamos en nuestro DCC 100/2020, de 17 de abril, o más recientemente en el DCC 502/2021, de 19 de octubre: *«Sobre la improcedencia de un decreto-ley para acometer una regulación que pudiera encontrar acomodo en una norma de rango reglamentario, observa la STC 14/2020, de 28 de enero FJ 5: “Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer `la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley (...) Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de este producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requeriría precisamente la elevación de este rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión´”.* Lo que, partiendo así de la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría

*haberse incluido en una norma reglamentaria (para atender una exigencia de sistematicidad que aconseje la regulación conjunta de una materia, según resulta igualmente de esta doctrina), lleva otra vez y vuelve a poner el acento en la necesidad de asegurar la eficacia inmediata de las medidas contempladas por el decreto-ley, como se indicó al término del apartado anterior».*

Por lo demás, como, por otro lado, tampoco cabe deducir de nuestro ordenamiento jurídico, en principio, la existencia de una supuesta reserva constitucional «a la Administración» o «de derecho administrativo», no cabe considerar transgredidos, en este caso, los límites impuestos a los decretos-leyes.

## VII

### Observaciones al contenido del DL.

#### 1. De carácter general.

1.1. El DL cita en el art. 2, una relación de la concreta normativa comunitaria, estatal y autonómica por la que se rigen las subvenciones previstas en el mismo, además de por lo dispuesto en su propio contenido.

Igualmente, a lo largo de su articulado hace referencia a alguna de estas normas en el aspecto a que cada artículo se refiere.

Sobre esta técnica normativa se ha pronunciado este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 339/2021, de 23 de junio en los siguientes términos: *«En principio, podría parecer que resulta inútil, por innecesaria, tal referencia al régimen jurídico aplicable a las subvenciones reguladas en el mismo mediante una relación de normas aplicables, tanto por cuanto ya se citan en la propia Exposición de Motivos, como porque el régimen jurídico queda determinado en el propio DL, lo que ocurre por su regulación misma como también por la remisión a las concretas normas jurídicas a las que, por resultar de aplicación, remite expresamente el DL.*

*Por otro lado, la referencia a la cita precisa de concretas normas tanto en dicho precepto como en otros, podría tener consecuencias por una eventual modificación de la misma, lo que aconsejaría la sustitución por menciones generales a tal normativa, sin concretar el número o la fecha de cada una o a la inclusión del inciso «o norma que la sustituya» sobre lo que ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones este Consejo Consultivo.*

*Pero en este caso, entendemos que nos encontramos ante una norma de carácter coyuntural por la que se establece el procedimiento de concesión de una subvención a término (...)».*

Tal y como señala el art. 11.4 del DL las resoluciones de concesión deberán dictarse y notificarse antes del 31 de diciembre de 2021, o en fecha posterior que se establezca en una eventual modificación del Marco Temporal Nacional, si bien en ese caso, el plazo de concesión no podrá superar los 8 meses contados desde la entrada en vigor de este decreto-ley.

En este caso, no resultaría incorrecta la cita de normas concretas dado el escaso margen temporal de aplicación del DL que nos ocupa, siendo incluso, útil, con el fin de evitar inseguridad jurídica en caso de que sea necesario resolver alguna duda, laguna o contradicción entre las normas, y dada la complejidad del panorama normativo de las subvenciones, que el DL determine con la mayor precisión posible la mayor parte los aspectos necesarios para la gestión de las subvenciones.

Por ello, y en la medida de lo posible, sería conveniente que se realicen remisiones concretas a determinados preceptos, evitando las remisiones genéricas a normas o bloques normativos.

1.2. Como ha señalado este Organismo anteriormente -entre otros DCC 469/2020, de 17 de noviembre, o 339/2021, de 23 de junio- el art. 4 de la Ley 1/2010 de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres, incorpora, como uno de los principios generales que informan la actuación de la Administración Pública: *«la adopción de las medidas necesarias para eliminar el uso sexista del lenguaje, garantizar y promover la utilización de una imagen de las mujeres y los hombres fundamentada en la igualdad de sexos, en todos los ámbitos de la vida pública y privada»*. Procede, por ello, modificar la redacción empleada en el articulado para utilizar un lenguaje inclusivo de modo que esté presente tanto el género masculino como el femenino evitando el sesgo hacia un sexo en particular, evitando expresiones tales como «beneficiarios», *«los titulares de explotaciones ganaderas»*, *«los armadores»* y otras similares.

1.3. El texto contiene erratas que deberían ser corregidas, tales como: ausencia de signos de puntuación, por ejemplo, en el art. 4.1.b) falta una coma; exceso de tales signos (Exposición de Motivos, apartado II, párrafo cuarto); Frases incompletas (en el art. 9.2 la frase estaría incompleta dado que faltaría *«y que»* o algo similar antes de *«acreditan»*, debiendo mejorarse, por tanto, su redacción; expresiones incorrectas, como ocurre en el art. 17, en el que indebidamente se señala *«darán lugar»*, además de faltar una a en *«a la exigencia del interés de demora»* debiéndose eliminar la *«en»* en la expresión *«en los casos contemplados en el artículo 37 (...)»* o

el art. 13.1.b) al hacer referencia al Reglamento (UE) n.º 651/2014, faltaría una l en «de "a" Comisión».

Por lo demás, se utilizan diferentes términos que deberían ser homogeneizados. Así, en el art. 2 se utiliza la expresión «*personas beneficiarias*», mientras que el art. 4 se utiliza en su rúbrica «*beneficiarios*», y el apartado 1 de este mismo artículo contempla «*personas beneficiarias*»). Por otro lado, el art. 4.1.c), se refiere a personas armadoras en su título, para luego utilizar «*armadores o armadoras*».

Convendría utilizar los mismos términos no sólo como se ha señalado, para guardar una debida homogeneidad, sino igualmente con el fin de evitar confusiones sobre si la referencia, al menos en el art. 2, se realiza sólo a personas físicas.

1.4. El texto hace referencia a algunas normas de manera incompleta. Así, en los arts. 7.h), 8.2, 9.1, 15.1, 16, 17.1 o Disposición final primera apartado Uno se realiza una remisión a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, debiendo contenerse su correcta denominación «*General de Subvenciones*».

Sucede lo mismo en el art. 13.1.b), párrafo segundo, que menciona el Reglamento (UE) n.º 651/2014, de «a» (*sic*) Comisión, de 17 de junio de 2014, debiendo añadirse «*por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado*».

Por último, en la referencia al Decreto 36/2009, de 31 de marzo contenida en las Disposiciones adicional única y final primera, apartado Tres debe añadirse «*por el que establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*».

## 2. Al articulado.

### Artículo 6.

El último inciso del apartado 1 señala que de conformidad con el Marco Temporal Nacional, cuando una empresa o autónomo opere en varios sectores a los que se aplican distintos importes máximos, se garantizará mediante medidas adecuadas tales como la separación de la contabilidad, que a cada una de las actividades se apique el límite máximo correspondiente «*y que no se supere en total el importe más elevado posible*», lo que podría dar a entender que se produce la ausencia de límites cuantitativos. Por ello la redacción debería ser mejorada.

**Artículo 11.**

El apartado 4 de este artículo establece que las subvenciones deberán estar dictadas y notificadas antes del 31 de diciembre de 2021, salvo que se produzca alguna modificación del Marco Temporal Nacional, en cuyo caso el plazo de concesión se podría ampliar siempre que este no supere los ocho meses contados desde la entrada en vigor del DL.

Debería preverse el sentido del silencio administrativo, el plazo máximo para resolver por la Administración y las consecuencias de no iniciar o resolver el otorgamiento de las subvenciones antes del 31 de diciembre de 2021.

Por otra parte, el apartado 5 de este precepto establece que la Orden de concesión pondrá fin a la vía administrativa excepto en los supuestos establecidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Estas excepciones deberían estar recogidas de manera clara y concreta, o bien hacer una remisión a un precepto específico de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

**Artículo 15.**

El apartado 1 señala que de conformidad con lo establecido en el art. 30.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, las subvenciones reguladas en este DL, en atención a la situación que concurre en los perceptores, no requiere de otra justificación que la acreditación de encontrarse en la situación que motiva la concesión por cualquier medio admisible en derecho, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia. Ello debe entenderse en relación con lo dispuesto en el art. 9.2 del propio DL, esto es, que esa acreditación ha de realizarla de oficio la propia Administración, quien a tenor de lo señalado en el párrafo segundo deberá previamente consultar las diferentes bases de datos y registros de titularidad del Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma competente en la materia.

**Artículo 17.**

Este artículo señala que además de las causas de invalidez de la resolución de concesión, recogidas en el art. 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, darán lugar a la obligación de reintegrar totalmente las cantidades percibidas, así como la exigencia del interés de demora desde la fecha del pago de la subvención hasta que se acuerde la procedencia del reintegro de la misma, en los casos contemplados en el

art. 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y 91 a 93 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

En su apartado 2 contempla que para graduar los posibles incumplimientos de las condiciones impuestas, se aplicarán los siguientes criterios:

a) Cuando el incumplimiento se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por el beneficiario una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de los compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada, respondiendo al criterio de proporcionalidad, por el grado de incumplimiento de la actividad o conducta objeto de la subvención. A estos efectos podrá aplicarse un prorrateo entra la actividad o conducta realmente realizada y justificada y la finalmente aprobada.

b) En todo caso, en la graduación del posible incumplimiento podrá tenerse en cuenta la voluntariedad y el volumen e importancia del mismo.

La utilización de conceptos indeterminados («se aproxime de modo significativo al cumplimiento total», «actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de los compromisos») sin que se señalen criterios claros para la determinación de dicha proporcionalidad genera inseguridad jurídica por lo que debe realizarse una mayor concreción.

#### **A la Disposición final primera.**

En el apartado Cuatro, que añade un apartado 5 en la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2021, de 4 de junio, por el que se regula en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión de la «Línea Covid de ayudas directas a persona autónomas y empresas» prevista en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, financiada por el Gobierno de España, se hace referencia, a la persona titular de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, estimando este Consejo Consultivo, como lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que la denominación precisa de tales órganos no resulta conveniente puesto que cualquier alteración de la estructura de la Administración pudiera introducir cambios en las denominaciones y atribuciones, de modo que sería más adecuado referirse a las funciones que los órganos desempeñan y no a su denominación actual.

No obstante, el que se trate de una norma peculiar que carece de vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico puesto que está orientada a disponer la convocatoria de unas ayudas, podría justificar el uso de dicha práctica en el presente DL.

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

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-Ley 13/2021, de 28 de octubre, por el que se regula en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de subvenciones destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesan, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, determinados sectores económicos, agrícolas, agroalimentarios, ganaderos y pesqueros.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad en el contenido normativo de este decreto-ley.

3. El contenido del Decreto-ley se adecua a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía de Canarias, sin perjuicio de las concretas observaciones contenidas en el Fundamento VII del presente Dictamen.