



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 1 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de diciembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprueba 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, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo (EXP. 577/2021 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 23 de noviembre de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 24 de noviembre de 2021, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprueba 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, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento

* Ponente: Sra. de León Marrero.

* Voto Particular: Sr. Fajardo Spínola.

extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo.

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

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 9 de diciembre 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 15/2021, de 18 de noviembre, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 238, el viernes 19 de noviembre de 2021.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

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

Según ese precepto, los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

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

que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional 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 3.º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completarla acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición Final Primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

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

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

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

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una 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 DL debería estar precedido, al menos, de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su 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 antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen sólo se encuentra:

- Informe de impacto normativo, emitido por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud el 11 de noviembre de 2021, que incluye: memoria económica (art. 44 de la Ley 1/1983), informe de evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), informe de impacto empresarial (art. 17 de la 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 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), informe de impacto en la familia (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas), informe de impacto por razón del cambio climático, [apartado 3, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética] y análisis de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (de conformidad con la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Disposición adicional quinta).

Asimismo, en este informe se justifica:

«Conforme al artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las Administraciones Públicas podrán prescindir de los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de los proyectos de iniciativas normativas cuando la misma se relacione con la tramitación de urgencia o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, como es el caso. No en vano, el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria, establece que lo dispuesto en dicho artículo y en el artículo 27 no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el artículo 26.3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10 de dicho artículo.

Por tanto, no se ha realizado el trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en 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, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado».

Consta, asimismo, informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 16 de noviembre de 2021.

Igualmente se incorpora informe de la Consejera de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias, de 18 de noviembre de 2021.

Por otra parte, se acompaña a la solicitud de dictamen Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 18 de noviembre de 2021 el DL que se dictamina y el Decreto n.º 71/2021, de misma fecha, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprueba 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, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo.

En definitiva, desde el punto de vista procedimental si bien consta en el expediente el preceptivo informe de impacto normativo relativo al Proyecto del DL,

éste resulta únicamente suscrito por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, lo que resulta acorde con las medidas adoptadas en el DL en relación con *«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, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario»*, pero no queda informada en esta memoria por el órgano competente la medida adoptada en cuanto al régimen de usos del suelo en los citados municipios en la disposición adicional segunda del DL, pues carece el procedimiento de elaboración del DL de informe elaborado por la Consejería competente en este ámbito.

De lo que resulta, no sólo que esta materia no ha quedado debidamente informada en la memoria de justificación del DL, sino que se contraviene el orden de competencias previsto en 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 y el apartado 3 del art. 26 de la LG en relación con el apartado 11 del mismo texto legal.

IV

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

1. Ante todo, como se aprecia con claridad del título de la norma que nos ocupa, ésta tiene un objeto heterogéneo, pues, por un lado, procede a adoptar medidas encaminadas a paliar los efectos sociales de la COVID-19, y, por otra, los efectos sociales y en materia de uso del suelo, derivados de la crisis volcánica de La Palma, lo que determina que hayamos de diferenciar sus distintos objetivos.

- En primer lugar, el Capítulo I del DL regula la *«Prestación Extraordinaria para las Personas Perceptoras de las Pensiones No Contributivas, Fondo de Asistencia Social y Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos»*, por lo que, el propio art. 1, respecto de esta medida establece como objeto:

«Es objeto de este Capítulo el establecimiento de una prestación social finalista y de carácter extraordinario a favor de las personas beneficiarias de pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (PNC), del Fondo de asistencia social (FAS), del Subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM), concebida como prestación económica para

cubrir los gastos sobrevenidos por motivo del COVID-19, a fin de atender la adquisición de los medios de protección de obligado cumplimiento».

- En segundo lugar, el Capítulo II regula *«La Prestación destinada a las unidades de convivencia beneficiarias de la Prestación Canaria de Inserción»*, por lo que el art. 6 establece como objeto:

«Es objeto de este Capítulo el establecimiento de una prestación social extraordinaria a favor de las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción (PCI) para hacer frente a los gastos generados como consecuencia de la pandemia del COVID-19».

- Por su parte, el Capítulo III regula ya una prestación distinta, la *«Prestación Extraordinaria para las personas perceptoras de la Prestación Canaria de Inserción en los municipios de los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte»*, por lo que según el art. 11:

«Es objeto de este Capítulo el establecimiento de una prestación social extraordinaria a favor de las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción (PCI), residentes en los municipios afectados por la erupción volcánica en La Palma de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte; con el objeto de hacer frente a los gastos directos o indirectos ocasionados por la situación derivada de la crisis volcánica acontecida el pasado 19 de septiembre de 2021».

Además de éstas, es también objeto del DL potenciar las ayudas a las producciones agrícolas, especialmente el cultivo del plátano, y agilizar determinados procedimientos de concesión de las mismas, dado que la erupción volcánica y sus cenizas afectan a toda la isla de La Palma, así como se adoptan otras medidas para tratar de remediar la pérdida de viviendas originadas por la erupción del volcán.

2. En cuanto a la estructura del Decreto-ley, éste consta de:

1) Una amplia Exposición de Motivos donde se explican por separado, los distintos fines del presente DL, el contexto normativo en el que se inserta la norma, así como se justifica el uso del Decreto-ley para su aprobación, y se determinan sus títulos competenciales y su propia estructura.

2) Una parte dispositiva dada por 15 artículos distribuidos a lo largo de tres capítulos, con el siguiente contenido y estructura:

- El Capítulo I, rubricado *«Prestación extraordinaria para las personas perceptoras de las pensiones no contributivas, fondo asistencia social y subsidio de garantía de ingresos mínimos»*, contiene, a lo largo de los arts. 1 al 5 las normas sobre su objeto, finalidad, naturaleza jurídica, cuantía y pago, financiación, personas beneficiarias y devengo.

- El Capítulo II, bajo el título *«Prestación destinada a las unidades de convivencia beneficiarias de la prestación canaria de inserción»*, igualmente regula en sus arts. 6 al 10, respecto de esta prestación, su objeto, finalidad, naturaleza jurídica, cuantía y pago, financiación, personas beneficiarias y devengo.

- El Capítulo III, titulado *«Prestación extraordinaria para las personas perceptoras de la prestación canaria de inserción en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte»*, asimismo, regula en sus arts. 11 a 15, el objeto, finalidad, naturaleza jurídica, cuantía y pago, financiación, personas beneficiarias y devengo.

3) Una parte final que consta de:

- Dos disposiciones adicionales, por las que se regula, respectivamente, el carácter de renta o ingreso no computable, de las prestaciones reguladas en este decreto ley, y el régimen de uso del suelo en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte destinado al realojo temporal de uso residencial de personas por motivo de la erupción volcánica.

- Siete disposiciones finales por las que, por un lado, se procede a realizar las siguientes modificaciones normativas: Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción; 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; Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma; Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.

Asimismo (disposición final quinta): se prevé la salvaguardia del rango de disposiciones reglamentarias al señalar que las modificaciones que con posterioridad a la entrada en vigor de este decreto ley puedan realizarse respecto a las normas reglamentarias que son objeto de modificación por el mismo, en particular al

Decreto 67/2012, de 20 julio, podrán ser efectuadas por normas con rango de decreto.

Por su parte, la disposición final sexta procede a la habilitación a las Consejerías competentes en las materias de derechos y políticas sociales, de agricultura y de vivienda para dictar respectivamente las resoluciones e instrucciones interpretativas que, en las esferas específicas de su actuación, sean necesarias para garantizar la eficacia de lo dispuesto en este decreto-ley.

Por último, la disposición final séptima prevé la entrada en vigor del DL el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Sobre su justificación.

Como señalamos en relación con el objeto de la norma, y así se distingue en su título, la propia Exposición de Motivos del DL señala las distintas justificaciones que amparan la normativa adoptada con uno y otro objeto:

1) Por un lado, en cuanto a las medidas dirigidas a paliar los efectos sociales de la COVID-19, se justifica en la Exposición de Motivos de la siguiente manera:

«El Gobierno de Canarias aprobó 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. Posteriormente, aquel Decreto ley 6/2020, de 17 de abril, fue sustituido por la vigente Ley 3/2020, de 27 de octubre, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y de modificación de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

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

Para dichos colectivos, el año pasado ya el Gobierno tuvo la oportunidad de aprobar el Decreto ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecían 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, que tuvo por finalidad el establecimiento de una prestación social puntual de carácter finalista y extraordinaria para la adquisición de material de protección frente a la pandemia, así como a cubrir otras necesidades básicas relacionadas con esta enfermedad, destinada a las personas que percibían en Canarias dichas prestaciones sociales. Por parecidas razones, se hace preciso implementar nuevamente este año una medida similar de apoyo económico a las personas y familias beneficiarias de la PNC, el FAS, el SGIM y la PCI. (...)

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

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

Como medida de mayor alcance, se introduce mediante una disposición final, una modificación de la Ley de la Prestación Canaria de Inserción para acoger en el ámbito de estas prestaciones a todas aquellas personas y familias que un día fueron beneficiarias de la PCI, pero que cumplidos los plazos que estaban vigentes, fueron expulsadas del sistema y que hasta la fecha no han podido acceder de nuevo a estas prestaciones. Por ello, hasta tanto se apruebe la nueva renta de ciudadanía prevista en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Canarias y dado que no ha sido posible cumplir con el plazo de aprobación de dicho proyecto de ley por el Gobierno, previsto en la disposición adicional sexta de la 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, se hace necesario a fin de ampliar el derecho a la PCI a todas aquellas personas que lo necesiten, el incluir, por ello, un nuevo supuesto c) al apartado 3 del artículo 7 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, con la finalidad de que aquellas personas que en el pasado hubieran sido titulares de la ayuda económica básica, y que, habiéndola agotado, se encuentran fuera

del sistema de la Prestación Canaria de Inserción y cumplan con el resto de los requisitos y circunstancias establecidos en la citada ley, puedan de nuevo acceder a esta prestación. Ello permitirá ampliar la cobertura de la PCI a las personas que ya fueron beneficiarias de dicha prestación pero que no han podido volver al sistema».

2) Por otro lado, en cuanto a las medidas dirigidas a paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo, se justifica en la Exposición de Motivos de la siguiente manera:

«Además, como consecuencia de la erupción volcánica acontecida en la isla de La Palma el 19 de septiembre de 2021, en la zona de Montaña Rajada, el Gobierno de Canarias procedió a dictar el Decreto ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma, y posteriormente, el Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.

Además, en el ámbito de apoyo a las personas y las familias afectadas por la crisis volcánica, se hace necesario, por las razones apuntadas, establecer medidas excepcionales de apoyo social a las personas dependientes, que sean residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte, en la isla de La Palma, a fin de puedan continuar recibiendo los servicios asistenciales que tuvieran aprobados.

En efecto, la gravedad de los daños y el volumen de recursos que es necesario movilizar para poder paliar la situación de emergencia en que se encuentran las personas afectadas por la situación de emergencia por la catástrofe ocasionada por la erupción del volcán de La Palma, hacen necesaria la adopción de nuevas medidas, igualmente, de tipo social que permitan, en este caso, la concesión de ayudas extraordinarias a las personas beneficiarias de la PCI que con motivo de esta circunstancia excepcional tengan por finalidad, si quiera mínimamente, paliar en la medida de lo posible, los efectos sociales producidos por dicha crisis volcánica en aquellas unidades de convivencia residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte.

Por otra parte, 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, en el número 2) de la letra b) del apartado 1 del artículo 4, establece como requisito para ser persona beneficiaria de las subvenciones a las explotaciones agrícolas destinadas a los cultivos de tomate, pepino, calabacín, calabaza y sandía, el haber sido beneficiarias durante la campaña 2021 de las ayudas del Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias por los citados cultivos.

No obstante, las ayudas del Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias para los referidos cultivos correspondientes a la campaña 2021 no han sido concedidas hasta la fecha, por lo que el citado requisito deviene de imposible cumplimiento para los solicitantes de estas subvenciones. Es preciso, por tanto, proceder a la modificación puntual del Decreto ley 13/2021, de 28 de octubre, al objeto de corregir la referencia al año de la campaña que, con base en la justificación expuesta, ha de ser el año 2020.

Igualmente, el Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, regula en el artículo 14 las personas y entidades beneficiarias de las ayudas vinculando la percepción de dichas ayudas a la inscripción en el Registro que se establece en su artículo 8.

No obstante, es preciso tener en cuenta el elevado número de explotaciones agrícolas dedicadas al cultivo de plátano afectadas por la crisis volcánica, que no abarcan únicamente la zona de la erupción volcánica y su área de influencia directa sino la práctica totalidad de la isla de La Palma debido a los daños indirectos por la acumulación de cenizas y por la dificultad de realizar las labores culturales (sic). Por tanto, comoquiera que en los distintos registros y bases de datos de gestión de ayudas obrantes en la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca constan los datos de dichas explotaciones, es posible exceptuar a los titulares de las mismas de la obligación de inscripción previa en el Registro de Personas Afectadas, al objeto de aligerar sus cargas administrativas, considerando la situación de excepcionalidad y las dificultades de movilidad originadas por la misma.

(...) agilizar la gestión de las ayudas al sector agrícola más afectado por la erupción, dado el elevado número de damnificados.

Finalmente, señalar que la citada erupción del Volcán Cumbre Vieja ha generado, y continúa generando, entre otros muchos efectos, situaciones realmente dramáticas, entre ellas, por la destrucción de muchas viviendas, que implican la pérdida de un lugar de residencia para los afectados, con la consiguiente pérdida de entramado social y la incidencia en las relaciones de vecindad. La situación absolutamente excepcional generada por la erupción necesita, por tanto, de una respuesta ágil y directa de las Administraciones públicas, en aras de proteger el derecho a una vivienda digna de la ciudadanía afectada, considerando también la mínima afección en los sentimientos de arraigo con los lugares de quienes han perdido tan preciado y básico bien como es su vivienda habitual. (...) ».

VI

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. De lo anteriormente expuesto se colige que, dado el heterogéneo contenido del Decreto-ley 15/2021, el legislador de urgencia ejerce en este caso sus funciones normativas al amparo de varios títulos competenciales.

2. En este sentido, por un lado, como anuncia el propio título del DL, en su mayoría, el mismo adopta medidas en materia de servicios sociales, al amparo del art. 142 EAC.

Como ya ha señalado este Consejo en otras ocasiones en esta materia de servicios sociales (v.g. DCC 532/2021 de 10 de diciembre, emitido en relación con el DL 20/2020, al que hace referencia expresa la Exposición de Motivos del presente Decreto-ley):

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

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

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

a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social. (...)».

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

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

“El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el alcance del título competencial autonómico `asistencia social` y su delimitación con otros títulos competenciales del Estado, singularmente con el previsto en el art. 149.1.1ª CE (SSTC 76/1986, de 9 de junio; 239/2002, de 11 de diciembre; 36/2012, de 15 de marzo;

33/2014, de 27 de febrero; 26/2013, de 31 de enero; 78/2014, de 28 de mayo; 18/2016, de 4 de febrero; 36/2016, de 3 de marzo y 27/2017, de 16 de febrero, entre otras).

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

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

Así lo ha hecho en dictámenes dictados este mismo año. Entre otros, el DCC 100/2020, en relación con el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19; el DCC 103/2020, en relación con el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; en el DCC 146/2020, en relación con el Decreto-ley 9/2020, de 7 de mayo, de modificación del Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y en el DCC 244/2020, en relación con el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.

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

“Este Consejo Consultivo también ha tenido oportunidad de manifestarse en diversas ocasiones (por todos, DCCC 49/2020 y 52/2017, de 13 de febrero) en relación con el alcance de la competencia en `asistencia social`: La Comunidad Autónoma de Canarias posee

competencia exclusiva sobre la materia `asistencia social´ según el art. 30.13 del Estatuto de Autonomía (actual 142 EAC). Esta materia incluye la regulación de ayudas económicas públicas, periódicas o puntuales, a personas que se encuentren en situación de necesidad. El hecho de que sean justamente pensiones asistenciales permite concluir que no se invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1. 17ª de la Constitución, porque su financiación es a cargo exclusivamente de los presupuestos autonómicos, es decir, no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social.

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

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

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

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

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

3. Además, resulta preciso manifestar acerca de las medidas contenidas en el Decreto-ley que se instrumentan a través de subvenciones, lo que ya se ha venido manteniendo reiteradamente por este Consejo, entre otros, en nuestro Dictamen

125/2021, de 17 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19:

«El DL que se analiza se propone canalizar las ayudas económicas a través de subvenciones, razón por la cual regula el régimen jurídico de éstas. Se ejercita, así, una competencia normativa de la Comunidad Autónoma, a la que se refiere el 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 ésta de una competencia instrumental, al servicio de la competencia principal: “en las materias de su competencia”. No constituye, por ello, un “título autónomo”, y así 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”».

4. Por otra parte, en el Decreto-ley se abordan competencias que se enmarcan en materia de promoción de la actividad económica, cuya competencia exclusiva ostenta nuestra Comunidad Autónoma en virtud del art. 114.1, de nuestro Estatuto de Autonomía, según el siguiente tenor:

«Artículo 114. Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica.

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»

En virtud de tal competencia, puede establecer y regular líneas de ayudas económicas públicas para las personas trabajadoras autónomas como para las pequeñas y medianas empresas de Canarias, ejercitando con ello una competencia normativa dentro de la actividad de fomento de la Comunidad Autónoma, a que se refiere el art. 102.1 EAC.

5. Por otro lado, como también señala la Exposición de Motivos del DL, se ejercitan competencias en materia de agricultura y ganadería. En tal sentido, el art. 130 de nuestro Estatuto de Autonomía 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 art. 149.1.13.^a, 16.^a y 23.^a 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.

6. Ha de añadirse a ello, lo que no se contempla entre los títulos habilitantes en la Exposición de Motivos del DL, que el DL que se analiza se ha dictado al amparo de otros títulos de gran importancia, cuales son la ordenación del territorio (art. 156 EAC), urbanismo (art. 158 EAC) y vivienda (art. 143 EAC).

Con amparo en estas materias se ha dictado la Disposición adicional segunda del DL, rubricada *«Régimen de uso del suelo en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte destinado al realojo temporal de uso residencial de personas por motivo de la erupción volcánica»*.

Se dispone en ella:

«1. La instalación de viviendas prefabricadas destinadas por el Gobierno de Canarias a realojar temporalmente a las personas afectadas por la erupción volcánica acontecida en la isla de La Palma el 19 de septiembre de 2021, podrá desarrollarse en cualquier parcela de titularidad pública del ámbito municipal de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte y que tengan la clasificación de suelo urbano, urbanizable, rústico de asentamiento o rústico común, con independencia de los parámetros urbanísticos que sobre dichas parcelas fijen los correspondientes planes de ordenación y demás normativa que les pueda ser de aplicación.

2. El uso residencial asignado a las citadas parcelas, una vez finalizado el montaje de las viviendas prefabricadas, tendrá carácter temporal por un plazo máximo de siete años a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto ley y, en todo caso, hasta que finalice la fase de realojo temporal de las familias residentes en dichas viviendas.

3. En todo caso, corresponde a los ayuntamientos en cuyos municipios se ubiquen las viviendas prefabricadas, el desarrollo de las infraestructuras de acceso rodado a las parcelas, suministros de energía eléctrica, agua potable y de saneamiento precisas que garanticen la correcta funcionalidad de las viviendas que sean instaladas. Dichas actuaciones quedan amparadas, desde el punto de vista territorial, por el presente Decreto ley.

4. Los preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; sus reglamentos de desarrollo y demás disposiciones concordantes que contradigan lo dispuesto en la presente disposición quedan suspendidos para el ámbito

concreto de localización de las viviendas prefabricadas durante el citado plazo de siete años señalado en el apartado 2 de esta disposición.

Una vez concluido dicho plazo o finalizado el proceso de realojo temporal de las personas afectadas, los terrenos definidos en el presente Decreto ley recuperarán el régimen jurídico determinado por los instrumentos de ordenación, en aplicación de las disposiciones legales vigentes en materia de suelo, debiendo ser restituidos a su estado inicial por el Gobierno de Canarias».

En cuanto a las competencias que amparan esta norma resulta paradigmático lo expresado en nuestro Dictamen 244/2016 en relación con el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias, en el que señalábamos:

«La Comunidad Autónoma de Canarias posee estatutariamente competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio», «urbanismo» y «vivienda» (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo que en principio significa «plenitud de la función legislativa» (STC 61/1997).

El «urbanismo», superado el ámbito al que alude su denominación, se extiende a todo el territorio, es el sector material que alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el campo jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística» o del uso del suelo mediante planes de ordenación del territorio y urbanístico.

Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades tales «como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación».

El contenido que acaba de enunciarse se vierte en la fijación de lo que pudiéramos denominar «políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo» (STS 148/2012, de 5 de junio) y precisa el contenido normal del derecho de propiedad.

Aunque la Constitución «no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para

impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo segundo); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE, párrafo tercero). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982 [RTC 1982, 19], fundamento jurídico 6 y 45/1989 [RTC 1989, 45], fundamento jurídico 4)». La definición del Ordenamiento jurídico urbanístico tras la Constitución parte del reparto competencial que establece. Las leyes urbanísticas han de ser dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto le corresponde la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3ª CE).

Tal exclusividad competencial no permite desconocer que el Estado posee, por virtud del art. 149.1 CE, competencias que condicionan las de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, por lo que la competencia autonómica en esta materia ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; y 14/2007, de 18 de enero).

Entre los títulos competenciales estatales susceptibles de afectar al urbanismo pueden citarse los contenidos en el art. 149.1. 8ª, 18ª y 23ª CE: legislación civil (8ª), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación sobre expropiación forzosa y sistemas de responsabilidad de las Administraciones Públicas (18ª); y legislación básica sobre protección del medio ambiente (23ª).

Por su parte, el art. 149.1.4ª, 13ª, 14ª, 21ª, 25ª y 28ª CE atribuye al Estado numerosas competencias, «de diverso alcance y naturaleza», con proyección sobre el urbanismo: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª); Hacienda general (14ª); régimen general de comunicaciones (21ª); bases del régimen minero y energético (25ª); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (28ª); y las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (1ª), entre otros.

Por lo expuesto, «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (...)». Pero ha de añadirse que en el reparto competencial efectuado por la Constitución española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».

Así pues, el marco constitucional que establecen los arts. 33 y 47 CE «ha optado por vincular estrechamente la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad», lo que significa que «el contenido y disfrute de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: clasificación del suelo;

asignación de usos y sus magnitudes; localización de las dotaciones públicas, entre otras» es inherente a «la existencia de planeamiento urbanístico; esto es, de aquel instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad (...) . Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma» (STC 164/2001).

Ello quiere decir que el Estado no puede imponer a las Comunidades Autónomas «un concreto modelo de planeamiento», por ejemplo, uno que exigiera que «la ordenación de la ciudad esté, en sus líneas básicas, en un plan general y que luego los concretos sectores o ámbitos de urbanización se encuentren ordenados en otros planes jerárquicamente vinculados a los planes generales». Una interpretación tal «lesionaría la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas».

Lo relevante, desde la perspectiva estatal, «es la existencia de aquella ordenación urbanística en cada caso suficiente para el disfrute de los derechos de propiedad urbana y para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan» (STC 164/2001).

Por ello, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma disponer «qué Administración ostenta la potestad de aprobación definitiva de planes urbanísticos» (STC 159/2001), pues tal elaboración «se inserta con naturalidad en la competencia material de urbanismo, y ésta es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» que son quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística, «determinan el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (STC 159/2001).

Lógicamente, la competencia no es absoluta, pues tal legislación debe respetar «el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque (...) a lo que obliga ésta es a que existan competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», por lo que si la «norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional», ninguna objeción cabe hacer al respecto (STC 164/2001).

Pero lo relevante en este punto es que la competencia exclusiva corresponde a cada Comunidad Autónoma para determinar los instrumentos de planificación, su contenido y alcance, guardando la debida coherencia entre el modelo elegido y los fines propuestos. No hay un prototipo de planificación constitucionalmente previsto. La Comunidad Autónoma, respetando los límites antes citados, puede diseñar de conformidad con su estructura institucional, territorial y poblacional, una norma planificadora singular que por lo demás no

es única ni inmutable, sino que puede ser cambiada cuando las circunstancias o el titular de la potestad planificadora decida modificarla».

7. A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 15/2021.

VII

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, 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, 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, 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 que nos ocupa, procede señalar que concurre la extraordinaria y urgente necesidad de este decreto-ley dadas las circunstancias sociales y económicas que se siguen derivando de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19, y como consecuencia de las necesidades derivadas de las situaciones de emergencia por catástrofe natural ocasionadas por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, lo que se justifica en la Exposición de Motivos del DL, tal y como se ha expuesto ampliamente en la justificación de la norma, pero más específicamente, señalando:

«La aprobación de este decreto ley se hace necesaria y urgente como consecuencia del impacto económico y social que la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 está ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato, así como para adoptar medidas de apoyo social a las personas damnificadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, tanto de tipo económico a las unidades de convivencia beneficiarias de la PCI, como de tipo funcional o material a las personas en situación de dependencia, con la finalidad de poder seguir prestándoles los servicios asistenciales que tengan reconocidos, en establecimientos alternativos al domicilio que aun sin cumplir con la totalidad de los requisitos previstos reglamentariamente, muestren aptitud suficiente garantizando, en todo caso, las medidas de seguridad y salubridad correspondientes. Por todo ello queda acreditada la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el presente Decreto ley».

Asimismo, se justifica en el informe de impacto normativo al expresar:

«La aprobación de este decreto ley se hace, pues, necesaria y urgente como consecuencia del impacto económico y social que la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 está ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato, así como para adoptar medidas de apoyo social a las personas damnificadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma, tanto de tipo económico a las unidades de

convivencia beneficiarias de la PCI, como de tipo funcional a las personas en situación de dependencia, con la finalidad de poder seguir prestándoles los servicios asistenciales que tengan reconocidos, en establecimientos alternativos al domicilio que aun sin cumplir con la totalidad de los requisitos previstos reglamentariamente, muestren aptitud suficiente, garantizando, en todo caso, las medidas de seguridad y salubridad correspondientes. Por todo ello queda acreditada la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Proyecto de Decreto ley.

En lo que respecta a la modificación reglamentaria señalada, se hace posible por la íntima conexión entre la regulación de los servicios de atención a la Dependencia recogida en el Decreto 67/2012 de 20 de julio y la atención social, extraordinaria y coyuntural, motivada por las circunstancias de fuerza mayor que concurren en La Palma a raíz de la erupción volcánica, de manera que se hace necesario y pertinente proceder a dar redacción a una nueva disposición transitoria en el citado Decreto a fin de atender a situaciones excepcionales derivadas de la pérdida de hogares y de los obligados desplazamientos a otros espacios habitacionales de las personas dependientes como consecuencia de dicha catástrofe natural. En este caso, pues, queda justificado el empleo de este instrumento normativo del decreto-ley para modificar, como ya ha quedado expresado, si quiera puntualmente la regulación de estos servicios de atención a personas dependientes, sin necesidad de elevar el rango de la norma reglamentaria, en los términos que se señalan en la Disposición final segunda de este Proyecto de Decreto ley».

Por lo tanto, en este caso resulta debidamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto-ley 15/2021, que además guardan relación directa con la situación que se quiere afrontar.

3. En relación con el requisito 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 a través de los preceptos que lo integran a la situación que se trata de afrontar.

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

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: 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 a la que nos hemos referido en el Fundamento II.

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 insito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno»* (STC 93/2015, FJ 5).

Por ello, teniendo en cuenta tales preceptos, resulta que el Decreto-ley 15/2021 no vulnera los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación, pues no puede considerarse que su contenido constituya una materia vedada a los decretos-leyes.

VIII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

1. Observaciones de carácter general.

Resulta evidente el carácter heterogéneo del contenido del DL, ya anunciado en su propio título. Las razones que han dado lugar a la adopción de tales medidas son diversas, por cuanto por un lado, unas se encuentran fundamentadas en la crisis derivadas del COVID-19, en tanto que las demás tienen su amparo en la crisis volcánica de La Palma. Esta práctica de aglutinar materias inconexas en un mismo texto legal constituye una deficiente técnica legislativa.

Por otra parte, los arts. 2, 7 y 12 del DL contienen reenvíos normativos específicos y concretos a diversas normas jurídicas, sin que se acompañe tal reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya» con lo que se evitarían los problemas de obsolescencia que podría conllevar el posible cambio normativo.

2. Observaciones al articulado.

- Artículos 4, 9 y 14.

Estos preceptos regulan la financiación de las tres medidas económicas y sociales contenidas en el DL, bajo la rúbrica financiación, teniendo todos ellos un contenido similar, puesto que en los tres se establece que las obligaciones que se reconozcan como consecuencia de la aplicación del presente Decreto-ley serán financiadas con cargo a una determinada aplicación presupuestaria, especificándose la misma en cada uno de ellos, resultando manifiesto que tales preceptos carecen de carácter normativo, ya que su contenido es exclusivamente económico, razón por lo que no procede incluirlos en el presente texto legal.

Disposición adicional segunda. Régimen de uso del suelo en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte destinado al realojo temporal de uso residencial de personas por motivo de la erupción volcánica.

El título de la disposición no se corresponde con su contenido, debiendo ajustarse a lo regulado en la misma. La expresión «realojo temporal de uso residencial», no alcanza a entenderse. La finalidad del precepto es determinar el uso residencial temporal, destinado al realojo de las personas afectadas por la pérdida de su vivienda, y así debe manifestarse, además de contemplar medidas previstas en sus apartados a tales fines.

En el presente caso, en la norma que nos ocupa se aborda una suspensión de la ordenación prevista en los distintos instrumentos de ordenación en los terrenos donde se instalen las viviendas prefabricadas, con efectos a lo largo de un periodo máximo de siete años, en los municipios afectados por la erupción volcánica de La Palma, a pesar de lo cual, no se hace referencia a dicho régimen especial en el informe de impacto normativo ni consta el parecer de los ayuntamientos afectados por dichas medidas.

Tal es así que, incluso, en la Exposición de Motivos, en el apartado II relativo al amparo competencial de las materias abordadas en DL no se contempla entre los títulos habilitantes los de ordenación del territorio (art. 156 EAC), urbanismo (art. 158 EAC) y vivienda (art. 143 EAC), que han dado amparo a la regulación que ahora señalamos.

Apartado 1. Este apartado dispone: *«La instalación de viviendas prefabricadas destinadas por el Gobierno de Canarias a realojar temporalmente a las personas afectadas*

por la erupción volcánica acontecida en la isla de La Palma el 19 de septiembre de 2021, podrá desarrollarse en cualquier parcela de titularidad pública del ámbito municipal de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte y que tengan la clasificación de suelo urbano, urbanizable, rústico de asentamiento o rústico común con independencia de los parámetros urbanísticos que sobre dichas parcelas fijen los correspondientes planes de ordenación y demás normativa que les pueda ser de aplicación».

Pues bien, aunque, como ya se ha señalado en el expediente no se aporta justificación alguna, puede presumirse que se introduce este apartado porque no existe en los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, suficiente suelo público urbano o urbanizable de uso residencial que permita acoger la instalación de viviendas prefabricadas destinadas por el Gobierno de Canarias a realojar temporalmente a las personas afectadas, de modo que se suspenden en estos municipios los parámetros urbanísticos de determinadas parcelas de titularidad pública durante siete años a fin de dar prioridad a la instalación de dichas viviendas, y por tanto, que se va a ocupar suelo público que se destinaba en el planeamiento a otros usos.

A pesar del carácter temporal de esta medida, no debemos olvidar que tanto la jurisprudencia del TS (Sentencia de 30 de septiembre de 2011, Recurso de Casación 1294/2008 y STS del 29 de marzo de 2012, Recurso de Casación 3425/2009 entre otras muchas) como el Consejo de Estado (Dictamen 3297/2002 entre otros), nos recuerdan la obligación de dar cumplimiento al principio de no regresión planificadora (la llamada cláusula *«stand still»* de derecho europeo) en relación con la calificación de zonas verdes, principio que encuentra respaldo en la Constitución Española (art. 45) y en el art. 3 y concordantes de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de carácter básico (RDL 7/2015).

La vigencia de este principio no supone una perpetuidad de la normativa de protección existente, aunque sí requiere una especial motivación de las actuaciones de los Poderes Públicos que disminuyan el nivel de protección de los suelos.

En definitiva, no es que se prohíba alterar la calificación urbanística, si bien ésta debe tener una exigencia superior en su motivación.

Por otra parte, respecto de este primer apartado de la Disposición Adicional segunda y en relación con la inclusión del suelo rústico común dentro del ámbito de la misma, como no ha quedado constancia en el expediente, queda sin esclarecer el

encaje de las actuaciones proyectadas dentro del ámbito de los usos y obras de carácter provisional a que se refiere el art. 13 RDL 7/2015.

Apartado 2. El apartado 2 de la DA 2ª dispone *«El uso residencial asignado a las citadas parcelas, una vez finalizado el montaje de las viviendas prefabricadas, tendrá carácter temporal por un plazo máximo de siete años a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley y, en todo caso, hasta que finalice la fase de realojo temporal de las familias residentes en dichas viviendas».*

Los términos en los que se encuentra redactado este precepto pueden inducir a dudas sobre el inicio del cómputo del plazo de siete años, por cuanto en su primera parte parece condicionarse el uso residencial al hecho de que se haya finalizado el montaje de las viviendas prefabricadas, lo cual, a todas luces, será posterior a la entrada en vigor del DL que se analiza, en tanto, que a continuación parece que tal cómputo ha de serlo desde la entrada en vigor del DL, esto es, con carácter retroactivo a la finalización de tal montaje.

Apartado 4. El primer párrafo del apartado prevé que los preceptos de la Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; sus reglamentos de desarrollo y demás disposiciones concordantes que contradigan lo dispuesto en la presente disposición quedan suspendidos para el ámbito concreto de localización de las viviendas prefabricadas durante el citado plazo de siete años señalado en el apartado 2 de esta disposición.

El segundo párrafo dispone que, una vez concluido dicho plazo o finalizado el proceso de realojo temporal de las personas afectadas, los terrenos definidos en el presente Decreto ley recuperarán el régimen jurídico determinado por los instrumentos de ordenación, en aplicación de las disposiciones legales vigentes en materia de suelo, debiendo ser restituidos a su estado inicial por el Gobierno de Canarias.

Cabe señalar de entrada que resulta excesivamente indeterminado el alcance de la suspensión que establece. En todo caso, la previsión de un plazo máximo (párrafo primero) y la consiguiente restitución al estado inicial de los terrenos (párrafo segundo) resulta necesaria: en suelo rústico, para ajustarse a las prescripciones establecidas por la normativa estatal sobre el régimen de la propiedad del suelo en situación rural [art. 13.a) y d) del RDL 2015]; así como en las restantes clases de suelo a que se refiere esta disposición adicional, para evitar la disminución de unos espacios dotacionales, que resultan indispensables para asegurar a la población

afectada una digna calidad de vida y salvaguardar la vigencia del principio de desarrollo sostenible, que también proyecta su virtualidad sobre el medio ambiente urbano (art. 3.3 RDL 2015).

Disposición final sexta. Habilitación a las Consejerías competentes en las materias de derechos y políticas sociales, de agricultura y de vivienda.

La disposición establece que corresponde a las personas titulares de las Consejerías competentes en las materias de derechos y políticas sociales, de agricultura y de vivienda, dictar respectivamente las resoluciones e instrucciones interpretativas que, en las esferas específicas de su actuación sean necesarias para garantizar la eficacia de lo dispuesto en este decreto-ley.

Dado que el DL contiene también preceptos referidos a materias de ordenación del territorio y urbanismo, la disposición debe completarse incluyendo la mención a la Consejería competente en dichas materias.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley.
2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad en la totalidad del contenido normativo de este decreto-ley.
3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias. No obstante, se efectúan diversas observaciones a su articulado.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON LUIS FAJARDO SPÍNOLA AL DICTAMEN 581/2021, DE 9 DE DICIEMBRE, DEL PLENO, RELATIVO AL DECRETO-LEY 15/2021, DE 18 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA 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, PARA PALIAR LOS EFECTOS SOCIALES DERIVADOS DE LA COVID-19, ASÍ COMO UN SUPLEMENTO EXTRAORDINARIO A LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESTACIÓN CANARIA DE INSERCIÓN RESIDENTES EN LOS MUNICIPIOS DE LOS LLANOS DE ARIDANE, EL PASO Y TAZACORTE PARA PALIAR LOS EFECTOS SOCIALES DERIVADOS DE LA CRISIS VOLCÁNICA Y OTRAS MEDIDAS EN LOS ÁMBITOS SOCIAL, AGRARIO Y DE USO DEL SUELO (EXP. 577/2021 DL).

Mi respetuosa discrepancia con el Dictamen mayoritario se refiere exclusivamente a las observaciones que formula a la Disposición Adicional Segunda del Decreto-Ley.

Las normas de funcionamiento del Consejo Consultivo no permiten el voto discrepante parcial, por lo que hube de pronunciarme en contra de todo el Dictamen, cuando coincidía con casi todo él. Así, comparto con la mayoría que concurre el presupuesto habilitante en este Decreto-Ley, y que el legislador de urgencia ejercitó competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias. Otros pronunciamientos menores también los asumo, algunos con matices que expuse en el debate plenario, pero que no me hubieran llevado al voto en contra que finalmente formulé. Fue la no coincidencia con el texto del Dictamen relativo a la Disposición Adicional Segunda lo que determinó el sentido final de mi voto.

1. En el Dictamen 581/2021 se considera que el apartado 1 de la Disposición Adicional Segunda del Decreto Ley da amparo a actuaciones urbanísticas o de ordenación del territorio que han sido rechazadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como por la doctrina del Consejo de Estado, que -según entendió la mayoría al aprobar este Dictamen- *«nos recuerdan la obligación de dar cumplimiento al principio de no regresión planificadora (la llamada cláusula “stand still” de derecho europeo)»*.

En apoyo de esta afirmación el Dictamen cita, en primer lugar, las Sentencias del Tribunal Supremo 30 de septiembre de 2011 (Recurso de Casación 1294/2008) y de 29 de marzo de 2012 (Recurso de Casación 3425/2009). Hubiera sido precisa una lectura más atenta de tales resoluciones judiciales para comprobar que ambas se referían a supuestos de alteración del planeamiento en que no se había seguido el procedimiento de modificación cualificada, cuando afectaba a suelos especialmente protegidos y se habían eliminado o disminuido espacios naturales o zonas verdes. Pero la cita de tales Sentencias no resulta aquí recurso argumental válido, no sólo porque la aplicación de los usos provisionales autorizados no afectará a suelos de especial protección (aparte de al urbano y urbanizable, sólo alcanza al rústico común, donde el planeamiento no incluye áreas con presencia de valores naturales o de otro tipo necesitadas de una protección cualificada), sino -sobre todo- porque el legislador de urgencia no introduce cambios en el planeamiento, no lo modifica. La advertencia de las Sentencias citadas se formula frente a la **modificación**, con

vocación de permanencia (vigencia indefinida del planeamiento), de unos niveles de protección preexistentes, para evitar su desaparición o disminución. En los suelos sobre los que se ejercitarán los usos autorizados no habrá -por limitarlos expresamente el Decreto Ley a los urbanos, urbanizables y rústico común- valores especialmente protegidos por el planeamiento en vigor, no habrá que temer por ello regreso alguno. Pero, sobre todo, permítaseme insistir, no habrá modificación de tal planeamiento.

En cuanto a la referencia a la doctrina del Consejo de Estado, también aquí acaso debió haberse aplicado más atención en la lectura del Dictamen citado, que se refería a una modificación puntual de unas Normas Subsidiarias que pretendía una limitación de la superficie dedicada a zonas verdes, por constituir una práctica planificadora regresiva (principio *stand still*). También aquí estamos ante una modificación de la ordenación preexistente, efecto que no producirá la comentada Disposición Adicional. Pero, en todo caso, incluso si así fuese, y ante la eventual afectación de zonas verdes en el planeamiento de los tres municipios afectados, el Consejo de Estado puntualiza:

«...la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga».

Pues bien, el propio Dictamen 581/2021 que comentamos, en varios pasajes, entiendo que destaca el *«interés público especialmente prevalente, acreditado y general»* que tiene la atención a los damnificados por el volcán de La Palma, por lo que puede suponerse que incluso si una zona verde del planeamiento preexistente se viera temporalmente afectada, no eliminada, por la aplicación del Decreto Ley el reproche del Consejo de Estado no le sería de aplicación.

En cualquier caso, los supuestos de hecho sobre los que se pronunciaron las Sentencias del TS citadas y el referido Dictamen del Consejo de Estado fueron de modificación del planeamiento, vía que el legislador de urgencia desechó. Efectivamente, el Gobierno de Canarias pudo haber seguido, no ya como legislador de urgencia, la vía de modificación del planeamiento insular o municipal que le brindaba el art. 168 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, suspendiendo temporalmente su vigencia y sustituyendo la ordenación por otra provisional que permitiera los usos de realojo

temporal necesarios, para modificarla luego dando así amparo a los mismos. Pero el Gobierno de Canarias optó por no modificar el planeamiento preexistente, ya para respetar la autonomía local ya por el carácter temporal y transitorio de los usos a ejercer. También pudo aplicar el Gobierno otro precepto de la Ley 4/2017, el 123, que le autoriza a aprobar un proyecto de interés autonómico, con o sin modificación del planeamiento, para «*atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes*»... «*...en cualquier clase de suelo*» (respetando la STC 86/2019, FJ 10). Tampoco quiso el Gobierno seguir esta vía, pues eligió la de no modificar el planeamiento, autorizando con una norma de rango legal el establecimiento de las instalaciones para el realojo temporal como uso provisional. Valgan estas precisiones acerca de vías gubernamentales no utilizadas por el Gobierno de Canarias para mejor destacar que la elegida no fue de modificación del planeamiento, sin que por otro lado se vayan a afectar suelos especialmente protegidos, por lo que no le resulta de aplicación la citada doctrina del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado que proscriben la regresión planificadora (*stand still*).

2. Mi discrepancia se extiende también respecto de lo manifestado sobre el primer párrafo del apartado 4 de la Disposición Adicional Segunda, de suspensión de preceptos de la Ley 4/2017 y concordantes.

Se afirma en el comentado Dictamen que «*resulta excesivamente indeterminado el alcance de la suspensión que establece*». No comparto este juicio, pues entiendo que es suficiente y claro el precepto del Decreto Ley sobre el alcance de la suspensión, al limitarla a aquellos preceptos «*que contradigan lo dispuesto en la presente disposición*». La suspensión es determinable, aplicándose a concretos artículos de la normativa de referencia cuando se compruebe, al pretender aplicarlos, que se oponen a lo dispuesto por el Decreto Ley. Cabría incluso sostener que aquellos preceptos de esa normativa no resultarían suspendidos cuando complementen lo dispuesto en la norma de urgencia, que como «*lex posterior*» quiso limitar la suspensión a aquellos artículos que eventualmente se opongan a la misma. No compartimos, en consecuencia, el reproche del Dictamen sobre la «*excesiva indeterminación*» de tal suspensión.

3. Finalmente, cumple referirse a los comentarios del Dictamen al párrafo segundo del apartado 4 sobre el encaje del Decreto Ley en lo previsto por la legislación básica del Estado para los usos provisionales. No precisa ser destacada la

relevancia de cualquier reproche que a la norma de urgencia se formule en base a una eventual contradicción con aquella normativa básica.

No resulta claro el Dictamen en esta observación, pero parece apuntar a un incumplimiento por el Decreto Ley de lo exigido en el art. 13.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en sus apartados a) y d): derecho de los particulares a consultar a la Administración sobre ciertos extremos, y derecho a establecer usos provisionales siempre que se fije un plazo y se restituyan los suelos a su estado inicial al finalizar su ejercicio. Resulta difícil entender a qué incumplimiento del Decreto Ley se refiere el Dictamen 582/2021 al mencionar el apartado a) del art. 13.2. En cuanto al apartado d), entendemos que la comentada Disposición Adicional no vulnera tal precepto básico, pues la posible contradicción con la planificación preexistente queda salvada por la suspensión de la misma operada por el propio Decreto Ley, de rango legal, y el requisito del plazo y de la obligación de la restitución del suelo a su estado original queda expresamente exigida por la norma de urgencia, asumiendo el propio Gobierno de Canarias la responsabilidad de ejecutarla.

El Decreto Ley pretende resolver el problema del realojo temporal de las personas que han perdido su vivienda como consecuencia de las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, y para ello autoriza la instalación de viviendas prefabricadas destinadas a este fin. Ya el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su Sentencia de 17 de mayo de 2017 (ECLI:ES:TSJICAN:2017:2329) establece lo siguiente:

«Un uso no es provisional porque la instalación se realice con materiales fácilmente desmontables sino que, porque es provisional, ha de realizarse con materiales fácilmente desmontables, lo que tampoco equivale a la posibilidad general de retirar una instalación.»

La provisionalidad del uso requiere que sea transitorio, ocasional y coyuntural sin que pueda realizarse de modo permanente e indefinido.»

La muy precisa afirmación del superior órgano judicial de Canarias también avala la corrección de esta Disposición Adicional del Decreto Ley, ajustándose plenamente al contenido admisible de los usos provisionales. Cabe también aquí recordar que el art. 32 de la Ley 4/2017 autoriza el establecimiento de usos provisionales *«en cualquier case de suelo»*, con una regulación menos rigurosa que la del Decreto Ley.

Corresponde al Consejo Consultivo pronunciarse, entre otras cuestiones, acerca de la adecuación de la legislación autonómica (Leyes y Decretos Ley) a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y -en forma derivada- al derecho estatal básico. El Dictamen 581/2021 no califica con rotundidad de contrario al derecho estatal básico esta Disposición Adicional, declarando en su conclusión tercera que el Decreto Ley se adecúa a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias.

Pues bien, si la mayoría que apoyó la aprobación de este Dictamen abrigara la más mínima duda sobre la constitucionalidad (por incumplimiento de la legislación básica) de esta Disposición Adicional debió haber fundado su severo reproche, prosiguiendo el desarrollo de su argumentación hasta alcanzar una conclusión determinante: o cumple o no cumple con el marco constitucional de referencia. En cualquier caso, pero tal vez especialmente en éste en que se pronuncia sobre una norma que debe gozar de plena autoridad, para asegurar la lucha frente a la calamidad del volcán, no caben los juicios a medias. Si la norma es contraria al Derecho estatal básico, y por tanto inconstitucional, dígase con claridad. Si no es contraria a la Constitución, al Estatuto y al Derecho estatal básico, como defiende, no cabe formular reproches a una norma de rango legal, y menos aún los reproches a medias, que extienden sobre la norma examinada un velo de duda carente de fundamentación jurídica.